

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU
DROIT AUX SECOURS
DANS QUELLE MESURE IL EXISTE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 19 Juin 1912, à 3 heures

PAR

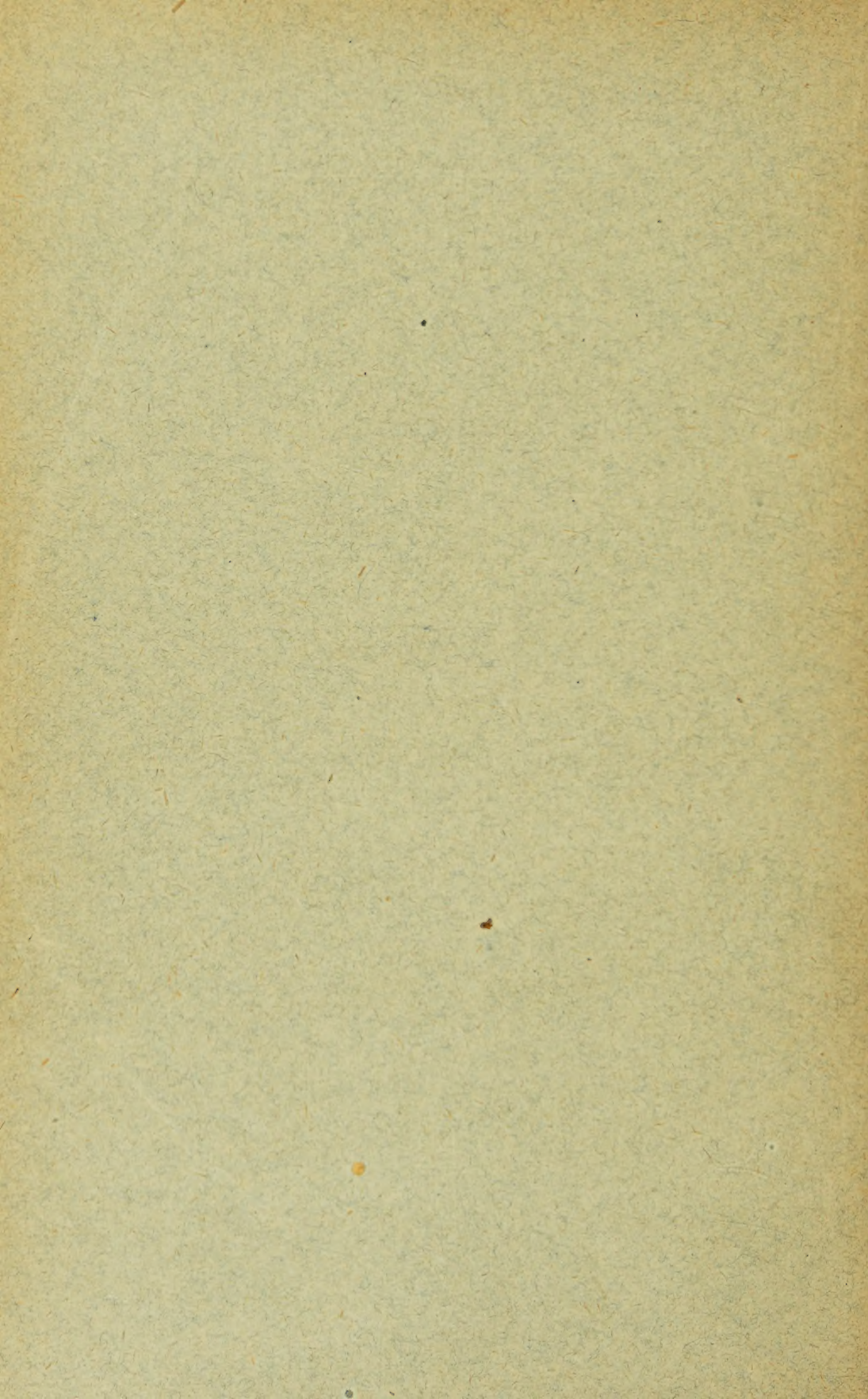
M. A. CANITROT

Président : M. H. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { M. LARNAUDE.
 { M. POLITIS.

TOURS
IMPRIMERIE GIBERT-CLAREY
RUE DE JÉRUSALEM

1912



THÈSE
POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU
DROIT AUX SECOURS
DANS QUELLE MESURE IL EXISTE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 19 Juin 1912, à 3 heures

PAR

M. A. CANITROT



Président : M. H. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { M. LARNAUDE.
 { M. POLITIS.

TOURS
IMPRIMERIE GIBERT-CLAREY
RUE DE JÉRUSALEM

1912

DU DROIT AUX SECOURS

DANS QUELLE MESURE IL EXISTE EN FRANCE

AVANT-PROPOS

« Le paupérisme est un phénomène naturel, c'est une infirmité de l'organisme social, comme la goutte est une infirmité du corps humain (1). »

Aussi ancien que les sociétés humaines, constaté et déploré dans tous les temps et chez tous les peuples, le paupérisme est à peine atténué par la civilisation moderne. On peut même dire que la civilisation, tout en discernant les causes de ce mal, a dû se reconnaître impuissante à l'enrayer complètement.

Sous l'influence de causes diverses, notamment l'organisation de la grande industrie, la misère a changé de forme, mais elle n'a guère diminué d'intensité, et l'on ne peut espérer maintenant qu'elle disparaisse complètement un jour. Cela tient à ce que, parmi les causes de misère, il est en auxquelles on ne peut remédier d'une façon efficace, car elles proviennent de la nature

(1) BERTHÉLEMY : *Préface du Traité théorique et pratique d'Assistance publique*, de MM. DEROUIN, GORY et WORMS, Paris 1900.

même de l'homme, de ses faiblesses physiques, de ses défaillances morales, parmi lesquelles la paresse, l'ivrognerie et l'imprévoyance sont les plus actives à engendrer cette maladie chronique que nous avons appelée paupérisme.

A côté de ces causes, il en est qui, tenant à des faits naturels (mauvaises récoltes, épidémies, accidents...) ne peuvent être prévues. Il appartient ici aux individus ou aux collectivités de prendre les mesures propres à en éviter les conséquences fâcheuses.

Quant à celles provenant de la mauvaise organisation ou du défaut d'organisation de l'industrie et des vices de la législation, elles peuvent être sinon prévenues, du moins atténuées ; la société peut y remédier en faisant appel aux progrès de la science et aux efforts de la loi.

Ainsi, la misère est, semble-t-il, une des conditions inséparables de l'état de société. La collectivité a cherché des remèdes à cet état de choses, diverses institutions ont été créées pour solutionner le problème du paupérisme. Les unes ont pour but de prévenir la misère : ce sont les institutions de prévoyance ; la mission des autres est de la soulager : ce sont les institutions d'assistance.

On distingue l'assistance ou bienfaisance privée et l'assistance ou bienfaisance publique. Elles procèdent de principes différents et ont un domaine distinct.

La bienfaisance privée procède de l'idée d'humanité, vient de l'initiative individuelle, puise ses principales ressources dans les libéralités volontaires des citoyens et peut à son gré adapter le mode de fonctionnement lui paraissant le meilleur, à condition de respecter les lois et règlements de police de l'Etat.

L'assistance publique au contraire, procède de l'idée

de justice, d'utilité, d'intérêt général. Elle comprend les œuvres dont l'organisation et la comptabilité sont soumises au contrôle des pouvoirs publics. Ces œuvres constituent ce que l'on appelle des services publics spécialisés ou établissements publics qui, gérés par des corps et des fonctionnaires spéciaux, ont des revenus propres et des budgets, une personnalité distincte et une mission nettement déterminée. Les ressources de l'assistance publique proviennent en grande partie de l'impôt.

Ainsi, la société intervient pour créer, organiser des services publics dont la mission générale est de venir en aide aux malheureux. Mais agit-elle volontairement ou est-elle au contraire tenue d'intervenir en leur faveur ? En d'autres termes, ceux qui sont dans la misère peuvent-ils simplement *solliciter* des secours que l'on peut toujours leur refuser, ou bien peuvent-ils *exiger* des secours, c'est-à-dire *obliger* la société à leur venir en aide ?

Telle est la question que se posent tout d'abord ceux qui font des problèmes d'assistance leur sujet d'études.

Pour les uns, l'assistance n'est qu'un devoir moral, individuel ; pour les autres, c'est un devoir social, une dette morale de la collectivité, pour d'autres encore, c'est une dette sociale. Selon les premiers, l'assistance ne peut être qu'essentiellement facultative, assurée au moyen de contributions volontaires, individuelles ou collectives, consenties directement ou votées en vue d'un emploi communal ou régional par les autorités locales électives. « Ici, l'assistance est publique à raison du caractère officiel des corps ou établissements chargés de l'administrer (1) ».

(1) PAUL CAUVÈS : *Cours d'Économie politique*, 1893, t. III, p. 624

Avec les seconds, elle devient obligatoire, c'est-à-dire que la société s'engage à fournir des moyens d'existence à ceux que l'âge, la maladie, l'invalidité, mettent dans l'impossibilité de s'en procurer. Les dépenses nécessaires sont alors inscrites d'office au budget. Ici, l'assistance suppose un examen et une appréciation des faits nécessairement laissés à la discrétion de l'autorité chargée de dispenser le secours.

Pour les troisièmes, l'obligation doit être encore plus accentuée, ils reconnaissent à l'individu un droit de créance sur la société et lui donnent les moyens de le faire valoir devant les tribunaux de droit commun ; le débiteur, c'est-à-dire l'Etat, le département ou la commune, suivant le cas, peut être mis en demeure, par le juge, de payer la dette d'assistance.

Entre ces points de vue, se placent d'autres conceptions intermédiaires dont chacune se rapproche plus ou moins de celles que nous venons d'exposer.

Si tout le monde, en effet, est à peu près d'accord pour reconnaître que l'assistance publique est nécessaire, on peut dire cependant que chaque école, chaque parti a son opinion particulière sur les principes qui doivent présider à la création des services d'assistance.

Lesquels, parmi ces principes ont prévalu dans la pratique ? Comment ont-ils été appliqués dans notre pays ? C'est ce que nous nous proposons d'examiner.

Dans une première partie, introduction naturelle à l'étude qui suivra, nous définirons le droit au secours et dirons quelles conditions sont à notre avis nécessaires pour qu'il existe réellement. Puis, nous essaierons d'établir les fondements de ce droit en examinant les idées, les théories à l'aide desquelles chaque école, chaque parti, a cherché à justifier ou à détruire la notion du droit au secours.

Dans une seconde partie, nous nous efforcerons de dégager les idées ou les faits qui ont donné naissance aux différents éléments de ce droit, lesquels ne sont pas nés spontanément, et nous esquisserons rapidement l'évolution de la notion du secours public depuis les origines jusqu'en 1893.

Dans la troisième partie, nous examinerons dans quelle mesure le droit au secours existe aujourd'hui en France ; quelles applications pratiques il a reçues dans la législation actuelle ; quelle place il tiendra vraisemblablement dans la législation de demain.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

SECTION I

Qu'est-ce que le droit au secours ? C'est selon nous, la possibilité pour tout individu dénué de ressources, d'exiger une aide réglementaire de l'administration de bienfaisance compétente.

Pour que ce droit existe réellement, trois conditions sont nécessaires.

I. — Il faut, en premier lieu, que l'individu ait un domicile de secours. Cette question du domicile s'est posée d'elle-même, du jour où la collectivité est venue en aide à ceux de ses membres tombés dans l'indigence. A tous les âges, nous retrouvons chez la communauté bienfaitrice l'idée qui domine encore notre législation moderne : la limitation territoriale du secours.

Le domicile de secours est le lieu où l'individu a, selon les cas, l'aptitude complète ou l'aptitude simple au secours. L'aptitude complète lorsque l'assistance

dont il a besoin est une assistance obligatoire pour l'organisme à qui il la réclame ; l'aptitude simple dans les cas d'assistance facultative subordonnée à la détermination du domicile. Cette détermination a un double but ; elle indique quelle est la collectivité débitrice de l'assistance, et elle permet à celle qui, sans y être tenue, a donné l'assistance, d'exercer un recours contre qui de droit.

Cependant, « pour certains services d'assistance, la détermination du domicile de secours est presque sans objet ; par exemple pour ceux qui accordent une assistance non subordonnée au domicile ou subordonnée à des conditions fixées par des règlements particuliers dont les dispositions ne concordent pas avec les règles du domicile de secours (établissement généraux de bienfaisance, bureaux de bienfaisance, hôpitaux qui reçoivent des malades en exécution de la loi du 7 août 1851) » (1).

Les règles du domicile de secours très différentes des règles du domicile fixées par le code civil, sont déterminées par diverses lois que nous étudierons dans notre troisième partie. Disons seulement que la preuve de l'acquisition du domicile par le séjour ou autrement n'est pas réglementée, d'où il suit qu' « elle peut être faite par tous les moyens et même par la simple notoriété. C'est à la communauté territoriale qui prétendra que l'indigent n'a pas, ou a cessé d'avoir son domicile de secours sur son territoire, qu'il appartiendra de prouver que le dit indigent a acquis un nouveau domicile de secours dans un autre endroit (2) ».

(1) DEROUIN, GORY et WORMS : *Traité théorique et pratique d'Assistance publique*, Paris 1900, t. II, p. 227.

(2) H. DEROUIN : *Traité du domicile de secours*, Paris 1899, p. 39.

II. — Il faut, en second lieu, que l'établissement d'assistance auquel s'adresse l'indigent ait les moyens légaux de se procurer des ressources proportionnelles aux charges qui lui incombent.

Les lois les plus récentes ont répondu à ce desideratum en ce qui concerne les malades, les enfants assistés et les vieillards, infirmes et incurables. Elles ont imposé aux établissements d'assistance des dépenses obligatoires, mais en retour elles leur ont fourni les ressources nécessaires pour remplir la mission qui leur est confiée.

Si la loi ne donne pas à l'établissement les moyens légaux de se procurer de suffisantes ressources, ce dernier peut refuser de secourir l'indigent, alors même que celui-ci remplirait les conditions requises pour être admis au secours. Cela se présente pour l'individu privé de ressources tombant malade sur le territoire d'une commune pourvue d'un établissement hospitalier. La loi du 7 août (art. 1^{er}) stipule bien que dans ce cas, aucune condition de domicile de secours ne peut être exigée du malade pour son admission à l'hôpital existant dans la commune ; mais, comme cet établissement a des ressources limitées, que, d'autre part, le législateur ne lui a accordé aucun recours en matière financière (sauf contre les personnes tenues de la dette alimentaire envers le malade, ce qui est parfaitement illusoire), il en résulte que l'exécution de cette loi n'est garantie par aucune sanction. L'établissement hospitalier auquel on ne fournit pas les moyens légaux de se procurer les ressources en rapport avec les dépenses qui lui incombent, se soustrait, le plus souvent, sous des prétextes quelconques aux charges que la loi lui impose.

On voit quelle est l'importance de ce second élément.

III. — Le troisième est constitué par l'existence d'une juridiction devant laquelle l'indigent qui réclame l'assistance pourra obtenir d'être assisté. C'est la possibilité pour lui d'exercer un recours contentieux contre l'établissement débiteur de l'assistance.

Si cette troisième condition fait défaut, nous n'hésitons pas à dire que le droit au secours (1) n'existe pas réellement, même si la loi pose en faveur de telle ou telle catégorie, le principe de l'obligation.

A défaut de juridiction, s'il existe une autorité qui puisse contraindre l'établissement à secourir, « celui-ci sera soumis à cette obligation ; dans ce cas, s'il n'y a pas garantie de l'action pour le créancier, il n'y aura pas moins dette pour le débiteur (2) ».

Ainsi, pour que le droit au secours existe, il faut la réunion des trois conditions que nous venons d'examiner : un domicile de secours, un établissement ayant à sa disposition les moyens légaux de se procurer des ressources, l'existence d'une juridiction chargée de sanctionner ce droit.

Si cette dernière condition fait défaut, mais qu'il existe une autorité pouvant contraindre l'établissement à secourir, l'indigent possède l'aptitude correspondant à l'obligation de secourir. S'il n'existe ni juridiction, ni autorité pouvant obliger l'établissement d'assistance à intervenir, l'indigent n'a qu'une simple aptitude au secours.

(1) Nous envisageons le droit au secours comme un droit analogue à ceux que reconnaissent nos codes.

(2) DEROUIN, GORY et WORMS : *Traité théorique et pratique d'Assistance publique*.

SECTION II

Avant de rechercher quels sont les fondements théoriques du droit au secours, il faut nous demander à quelles catégories de malheureux ce droit pourrait être reconnu.

Pour satisfaire aux nécessités de son existence, pour réaliser ses fins, tout être qui vit est forcé d'accomplir un certain travail. L'homme n'échappe pas à la loi commune, il doit, lui aussi, faire des efforts persévérants pour suffire à ses besoins. Le travail est une loi naturelle, — d'aucuns disent une fatalité économique — à laquelle il est soumis. De cette constatation, il semble résulter qu'en toute justice, la société ne doit secourir que ceux de ses membres qui sont dans l'incapacité matérielle de travailler, c'est-à-dire les enfants, les malades, les vieillards et les infirmes.

C'est en s'inspirant de ce principe que le congrès international d'assistance publique réuni en 1889, a voté la proposition suivante sur laquelle l'accord s'est établi parmi les représentants de vingt-cinq nations : « L'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi, en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence ». Cette formule a, depuis cette époque, inspiré tous les travaux du Conseil supérieur de l'Assistance publique et tous les projets de lois préparés par le Gouvernement. Nous verrons, dans notre troisième partie, quelles applications elle a reçues.

Mais il y a, en dehors des gens qui sont physiquement incapables de subvenir à leurs besoins, ceux qui ne veulent pas travailler et ceux encore qui n'en ont pas les moyens. Peut-on, à ceux-ci, leur reconnaître le droit d'obliger la société à les secourir ? Evidemment non. Doit-on les assister en leur accordant des secours ou en leur procurant du travail ? Une distinction est ici nécessaire.

Ceux qui, appréhendant tout effort ne veulent pas s'adonner au travail, sont indignes de toute pitié ; mais ils sont un danger social, ils constituent la catégorie des vagabonds et des mendiants et, puisque d'une façon ou d'une autre, ils vivent aux dépens de la société, mieux vaut (en les recueillant ou en leur accordant des secours), prévenir les méfaits qu'ils ne manqueraient pas de commettre.

Quant à ceux qui voudraient travailler, mais qui n'en ont pas les moyens parce qu'ils ne trouvent pas du travail, la collectivité, responsable dans une certaine mesure, de leur misère, ne peut les abandonner.

Doit-elle leur procurer du travail ? L'assistance par le travail est évidemment la meilleure forme que puisse revêtir l'aide donnée aux indigents valides et sans travail, mais elle ne peut être organisée que par des sociétés privées, exceptionnellement par des municipalités ou des établissements publics d'assistance. L'intervention administrative ne peut en effet se produire ici sans danger. D'abord, ce mode d'assistance créerait une concurrence au travail libre, or les actes de l'administration ne sont légitimes qu'à la condition de ne léser aucune catégorie de citoyens. Ensuite, les ateliers ou chantiers devraient être ouverts à tout le monde, parce qu'organisés au moyen de l'impôt, ce serait en fait reconnaître le droit au travail. Or, l'expérience du droit au travail

a été faite en France en 1848 et elle a été tellement déplorable qu'elle suffit à elle seule pour condamner le système.

L'étude de ce problème sort d'ailleurs de notre cadre et, si nous en avons dit quelques mots c'est parce que certains prétendent que le droit au travail est le corollaire nécessaire du droit au secours.

CHAPITRE II

Notions de doctrine. — Fondements théoriques du droit aux secours publics

SECTION I

La Doctrine fataliste ou « l'École dure »

Nous avons dit que l'on admet généralement aujourd'hui l'intervention de la puissance publique en matière d'assistance et que l'on reconnaît la nécessité de venir en aide aux malheureux. On proclame volontiers que, dans une société comme la nôtre, où les ressources dépassent les besoins, l'Etat représentant de la collectivité doit intervenir pour empêcher que, par suite d'une répartition défectueuse des richesses, des hommes, quand ils ne peuvent plus travailler, soient condamnés à mourir de faim.

Cependant, l'assistance légale a encore de nombreux détracteurs. Bien plus, certains théoriciens repoussent, non seulement l'assistance par l'Etat, mais le principe même de l'assistance.

Ce sont les économistes darwinistes, les disciples de Malthus et de Spencer, ceux que Jules Simon a appelés « les théoriciens de l'École dure ».

On sait que, pour Darwin, le principal facteur de l'évolution réside dans la concurrence vitale et la sélection

naturelle. Faisant application de ce principe à l'espèce humaine, certains sociologues en ont conclu qu'en assistant les faibles on empêchait la sélection naturelle et partant qu'on retardait le progrès. Selon eux, la misère est appelée à faire disparaître les êtres moins bien doués et à opérer un travail de sélection nécessaire à l'avenir de la race, travail par lequel la société s'épure constamment elle-même.

La cause de la lutte pour la vie, c'est l'insuffisance d'aliments pour tous les êtres qui sont procréés. L'économiste Malthus dans son « Essai sur le principe de la population », s'écrie : « Un homme qui est né dans un monde déjà possédé, s'il ne peut obtenir de ses parents la subsistance qu'il peut justement leur demander et si la société n'a pas besoin de son travail, n'a aucun droit de réclamer la plus petite portion de nourriture et en fait, il est de trop. Au grand banquet de la nature, il n'y a pas de couvert vacant pour lui : elle lui commande de s'en aller (1).

Ainsi, nous devons combattre le sentiment qui nous pousse à secourir nos semblables, il faut auparavant le soumettre à l'épreuve de l'utilité ! »

Et plus loin : « Lorsque la nature se charge de gouverner et de punir, ce serait une ambition bien folle de prétendre nous mettre à sa place et prendre sur nous tout l'odieux de l'exécution. Livrons donc cet homme coupable à la peine prononcée par la nature. Il a agi contre la voix de la raison, il ne peut accuser personne et doit s'en prendre à lui-même si l'action qu'il a commise (celle d'avoir des enfants) a pour lui de fâcheuses conséquences. L'accès à l'assistance des paroisses doit lui être fermé... »

(1) PAUL STRAUSS : *Assistance Sociale*, Paris 1901, p. 5.

« Ainsi, dit M. Strauss, s'il y a trop d'enfants par la volonté du père, ceux-ci seront punis ! »

Un autre économiste, Herber Spencer, s'élève également contre la conservation des individus les moins capables de prendre soin d'eux-mêmes. « La qualité d'une société, dit-il, dans son Introduction à la science sociale, baisse, sous le rapport physique par la conservation artificielle de ses membres les plus faibles. La qualité d'une société baisse, sous le rapport intellectuel et moral, par la conservation artificielle des individus les moins capables de prendre soin d'eux-mêmes (1). »

Ailleurs, le même auteur s'écrie : « Si une philanthropie mal éclairée, se met en travers de cette loi bienfaisante (la sélection), elle va rejeter les non-producteurs à la charge des producteurs, dégrader l'espèce et amasser comme à plaisir une réserve de souffrance pour les générations futures, de sorte que, on peut se demander si la sotte philanthropie qui ne pense qu'à adoucir les maux du moment et persiste à ne pas voir les maux indirects, ne produit pas, au total une plus grande somme de misère que l'extrême égoïsme. »

De même, comme le rappelle le Dr Hans Vaihinger dans son livre « Nietzsche als Philosoph » : « Le fort est vainqueur et doit vaincre, le faible tombe et doit tomber, mort aux faibles ! La compassion pour les faibles et les malheureux empêche leur disparition voulue par la nature (2). »

C'est le procès en règle de l'assistance publique et de la charité privée. « On ne dira plus : « Malheur aux vaincus », mais, « malheur aux faibles (3). »

(1) Cité par PLANQUE : *Du Droit à l'Assistance* (thèse pour le doctorat, Paris 1903).

(2) Cité par RÉVILLON : *L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables*, Paris 1906, p. 55).

(3) A. FOUILLEE. — Cité par M. STRAUSS : *Assistance sociale*.

D'après cette doctrine utilitaire et réaliste, les êtres qui vivent au détriment du corps social (les vieillards, les infirmes par ex.) sont des êtres inutiles, nuisibles même, puisqu'ils consomment sans rien produire et qu'ils détournent à leur profit ce qui pourrait servir à accroître la force de production des autres individus. Quel sort devra donc leur être réservé ? Si on pousse l'idée à ses limites extrêmes, on est amené à cette conclusion brutale : c'est qu'il faut sinon supprimer ces êtres, du moins leur mesurer, avec la plus stricte parcimonie, les secours que leur état réclame. Et, en tout cas, ces secours n'incomberont jamais à la collectivité.

La conclusion de cette école n'a d'ailleurs pas été admise par tous ses membres, quelques-uns se sont révoltés contre sa dureté et Malthus lui-même a reconnu qu'il était allé trop loin. « Il est probable, dit-il, qu'ayant trouvé l'arc trop courbé en un sens, je l'ai trop courbé de l'autre en vue de le redresser (1). »

D'autre part, les théoriciens de « l'école fataliste » ont tiré de la doctrine de la sélection naturelle des conséquences quelque peu erronées.

La lutte, dans le monde humain garde peut-être un certain nombre des caractères qu'elle présente dans le règne animal, mais elle présente aussi certains traits nouveaux ; l'homme étant un animal raisonnable et moral, le principe de sélection s'y opère de façon différente. D'ailleurs, il est facile de constater que les pro-

(1) Il ne faut pas oublier, en effet, que MALTHUS écrivait son *Essai sur le principe de la population* à l'époque où le secours public, par suite d'une extension abusive, était transformé en Angleterre, en véritable supplément de salaire et que le résultat de cette mesure fut désastreux : abaissement du taux des salaires et accroissement des pauvres dans une proportion considérable. Quand le célèbre économiste a formulé ses théories, il voulait donc, apparemment, amener une réaction contre la *loi des pauvres*.

cédés de lutte, adoucis par la civilisation sont moins cruels dans le monde social que dans le monde organique : les violences corporelles le cèdent aux luttes moins brutales de l'intelligence et de la parole. « L'humanité a évolué ; partie d'un état de sauvagerie où elle ne connaissait d'autres luttes que celles dont l'animalité offre l'exemple — où le vaincu était mis à mort ou expulsé — elle s'est élevée à un stade où le vaincu n'a plus été qu'assujéti, puis elle est arrivée à une période où la défaite ne fait plus qu'entraver l'expansion du vaincu (1). »

L'individu « né dans un monde déjà possédé, s'il ne peut obtenir de ses parents la subsistance qu'il peut justement leur demander et si la société n'a pas besoin de son travail », devra-t-il être éliminé ? expulsé ? La collectivité devra-t-elle le laisser mourir de faim sous prétexte que sa disparition est « voulue par la nature ? »

Poser la question c'est la résoudre. Il n'y a pas d'explication scientifique ou philosophique pour excuser un pareil défaut d'humanité. Nous n'insisterons pas davantage sur les conséquences de l'application de cette doctrine désolante, propagée par cette école d'économistes qu'on a qualifiée si justement d' « Ecole dure ». D'ailleurs, la dite école, qui trouve volontiers que la loi du « struggle for life » suffit et que l'assistance ne fait qu'affaiblir, anémier l'humanité, aura toujours assez de défenseurs dans l'égoïsme humain pour qu'il soit utile d'en parler plus longuement.

(1) R. WORMS : *Les Principes biologiques de l'Évolution sociale*, Paris 1910.

SECTION II

L'assistance considérée comme un « devoir individuel »

Les individualistes partent de cette idée que l'organisation sociale doit se subordonner au libre développement des personnalités humaines, et que toute entrave à ce développement ne peut se faire qu'au détriment du progrès matériel de la société et de la valeur morale de l'individu.

Selon eux, le devoir d'assistance est un devoir purement moral, un devoir de charité ; la conscience incite l'individu à le remplir, elle le punit s'il ne le fait pas. Il n'y a — et il ne peut y avoir — qu'une sanction morale, essentiellement individuelle. « La société n'a pas à intervenir, elle n'a qu'à laisser donner, laisser secourir, laisser les hommes s'entr'aider les uns les autres au gré de leur volonté (1). » C'est le respect de l'égale liberté des hommes. Le système de l'assistance légale est fâcheux, parce qu'il amène l'autorité qui distribue l'assistance, à s'immiscer dans les actes de l'individu, à les contrôler, à les critiquer, d'où, pour ce dernier, perte d'une partie de sa liberté.

Or, les individus « ne doivent avoir d'autres obligations que celles qu'ils s'imposent, dans l'échange des services, par des contrats dûment formulés (2) ». La puissance publique doit garantir le respect des contrats, mais elle sort de son rôle si elle essaie « de rétablir

(1) DUPRAT : *Revue Politique et Parlementaire*, 10 octobre 1908, p. 100.

(2) BOUGLÉ : *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mars 1903, p. 503.

l'équilibre entre le fort et le faible, entre celui qui possède et celui qui ne possède rien »

D'autre part, nul n'a le droit de réclamer pour lui-même et de consommer le bien d'autrui (c'est là le corollaire logique du droit de propriété) ; or, l'Etat ne produit pas de richesse, s'il assume la mission de distribuer des secours, ce ne peut être qu'au moyen de l'impôt prélevé sur les particuliers ; il sort donc de son rôle, mieux, il outrepassé ses droits.

Ainsi raisonnent certains individualistes. Mais, si on admet que l'assistance n'est qu'un devoir individuel, devoir purement moral, il faut spécifier que les individus seront astreints moralement au devoir de bienfaisance, d'assistance les uns vis-à-vis des autres. S'ils se dérobent à ce devoir, qu'arrivera-t-il ? L'Etat, qui est la réunion des citoyens, pourra-t-il les contraindre à le remplir et au besoin se substituer à eux ?

M. Paul Leroy-Beaulieu répond négativement. « Quand on a prouvé, dit-il, ce que nous admettons, que la société doit s'occuper des pauvres, s'efforcer de soulager leurs misères, de prévenir l'extension de l'indigence, on ne peut nullement en conclure que l'Etat ait le même devoir. En outre, il faut distinguer le devoir et le droit, l'obligation morale et l'obligation légale. Certains soutiennent que cette distinction est une subtilité de juriste ; elle a si peu, au contraire, ce caractère de subtilité qu'on la retrouve au fond de toutes les relations humaines et que si on la supprimait, si l'on voulait confondre le devoir moral de l'un avec un prétendu droit corrélatif chez les autres, il faudrait modifier toutes les relations humaines et l'on arriverait dans cette voie à supprimer toute liberté (1). »

(1) P. LEROY-BEAULIEU : *Traité théorique et pratique d'Économie politique*.
M. Leroy-Beaulieu fait une distinction entre l'État et la Société : « L'Etat

Selon le célèbre économiste, les injonctions de la loi ne peuvent s'appliquer qu'à certaines catégories très précises et très limitées des actions humaines, « sinon, tout le domaine de la spontanéité et de la liberté disparaîtrait, au grand détriment de la valeur morale de l'individu et de la valeur, ainsi que du progrès matériel même de la société entière. Que l'Etat ait pour fonction de s'occuper de l'indigence, de la soulager et de la faire disparaître, c'est un simple postulat qui substitue à un devoir personnel d'humanité, à un devoir social libre, une obligation légale reposant sur la contrainte, sans qu'on établisse le lien entre ce devoir moral et cette obligation légale. »

Ces paroles confirment ce que nous avons dit tout à l'heure : la bienfaisance est un devoir individuel, l'Etat n'a ni à le définir, ni à le sanctionner, car il ne correspond pas à un droit ; l'obligation, en matière d'assistance, aboutit à la violation de la liberté individuelle et à la violation de la propriété...

Et quel serait, selon M. Leroy-Beaulieu, le résultat d'un régime d'assistance légale ? « La certitude d'une ressource assurée à l'indigent développe l'imprévoyance, pourquoi ferait-on tant d'efforts, se priverait-on de nombre de satisfactions pour épargner et se constituer une réserve, pourquoi s'agiterait-on en quête d'ouvrage difficile à trouver, pourquoi affronterait-on la transition pénible d'un métier qui ne paie plus à un autre auquel on n'est pas habitué, si l'on n'a qu'à s'adresser au

est une des combinaisons et des manifestations de la Société pour des besoins déterminés auxquels il ne peut être convenablement pourvu que par une action rigoureusement unitaire et obtenue par le pouvoir de contrainte, l'Etat n'est nullement la Société elle-même, celle-ci est beaucoup plus variée, moins rigide, beaucoup plus plastique, moins uniforme que l'Etat, elle a des procédés d'action tout à fait différents qui consistent précisément dans la diversité et la spontanéité des concours ».

bureau de bienfaisance pour être pourvu de tout ce qui est indispensable, avec le repos de l'esprit en plus ? On se résigne alors à la pauvreté, on s'y laisse glisser, on ne fait rien pour en sortir. »

Ce régime aurait encore pour conséquences d'aggraver la situation économique et financière de la nation, et de décourager la bienfaisance privée. Et M. Leroy-Beaulieu fixe sa pensée dans cette formule : « Il est toujours mauvais que l'homme rejette l'accomplissement de ses devoirs privés sur l'Etat, il en résulte un affaiblissement de l'étalon moral humain. »

Faut-il admettre avec M. Leroy-Beaulieu que l'assistance obligatoire doit avoir pour effet certain d'augmenter le nombre des indigents ? La question est délicate et il semble bien que l'on doive redouter des excès si on admet à l'assistance obligatoire les indigents valides. Nous savons, par expérience, que, dans les grandes villes, la clientèle des bureaux de bienfaisance n'est pas la plus intéressante. Parmi ceux qui bénéficient des secours distribués par ces établissements, se trouvent en trop grand nombre des « professionnels », mendiants louches, mystérieux, insaisissables, qui déjouent toutes les enquêtes administratives et prélèvent une large part des ressources mises à la disposition de l'Assistance publique. Les admettre à l'assistance obligatoire nous paraît dangereux.

On peut répondre, il est vrai, que, dans un régime d'assistance obligatoire les vrais pauvres sont connus, classés, et qu'il est plus facile de pratiquer le sauvetage de ceux qui sont susceptibles d'être sauvés.

Mais, si les valides peuvent être mis dans l'obligation de pourvoir à leurs besoins en travaillant, il est une catégorie de gens auxquels on ne peut raisonnablement demander de gagner leur vie ; ce sont les malades, les

enfants, les infirmes et les vieillards ; on ne peut traiter ceux-là de fainéants, et puisqu'ils sont dans l'impossibilité de travailler, il n'y aucune raison pour refuser de les secourir. Comme, d'autre part, l'expérience a démontré qu'un trop grand nombre de personnes se dérobaient à leur devoir d'assistance, il a bien fallu que l'Etat, c'est-à-dire la réunion des citoyens, organisât des services d'assistance obligatoire en faveur de ces catégories.

La thèse individualiste ne pouvait prévaloir sur ce point.

SECTION III

L'assistance considérée comme « vertu sociale »

Nous avons vu que pour certains individualistes, « la société n'a pas à intervenir » dans l'organisation et la distribution des secours publics ; qu'elle doit laisser les hommes s'entr'aider les uns les autres au gré de leur volonté, cela au nom du respect de la liberté même des individus.

Pour eux, la mission de l'Etat se borne à maintenir l'ordre, à conseiller les citoyens, à leur fournir les moyens de conserver et de développer leur vie intellectuelle et physique.

D'autres, cependant, admettent assez volontiers qu'il existe des « devoirs sociaux » à l'égard des enfants et des malades. S'ils ne sont point partisans de l'intervention de l'Etat en matière d'assistance, ils proclament du moins que la nation doit intervenir dans le soulagement des pauvres au même titre qu'intervient un citoyen « juste et bon ».

Pour ces derniers, l'assistance n'est pas un devoir, encore moins une obligation, c'est une vertu.

On sait que cette thèse a été développée, soutenue, au sein des assemblées politiques. Le rapport fait par M. Thiers en 1850, au nom de la Commission d'assistance de l'Assemblée Législative est bien connu : « Ce qu'on appelle aujourd'hui l'assistance, dit-il, et ce que dans tous les temps on a nommé la bienfaisance, est assurément la plus belle, la plus noble, la plus attachante des vertus, tant de l'homme que de la société... Mais, pour qu'elle soit une vertu, il faut qu'elle soit volontaire, spontanée, obéissant à sa propre impulsion, qu'elle tire d'elle-même, et d'elle seule, son principe d'action... Si l'individu a des vertus, la société ne peut-elle en avoir ? La réponse, selon nous, n'est pas douteuse ; il ne faut pas voir dans l'Etat un être froid, insensible, sans cœur... L'Etat, comme l'individu, doit être bienfaisant, mais, comme lui, il doit l'être par vertu, c'est-à-dire librement. »

L'Histoire nous apprend que le rapport de M. Thiers fut assez mal accueilli par l'Assemblée Législative qui refusa même de le mettre en discussion. De fait on n'en pouvait tirer ni doctrine générale, ni solution efficace.

Cette théorie fut cependant reprise — sans succès du reste — lors de la discussion devant la Chambre des Députés du projet de loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. M. Arnal, se prononça contre l'obligation du secours. Il dit qu'il trouvait suffisantes les exceptions qu'ont infligé au principe de l'assistance facultative les lois : de 1838 sur les aliénés, de 1893 pour les malades, de 1904 envers les enfants assistés. « A suivre cette voie, dit-il, l'Etat deviendrait finalement ce que l'a décrit Bastiat : une grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforcerait de vivre aux dépens

de tout le monde... » Et, reprenant le mot de Thiers, il ajouta : « Sans doute, l'Etat comme l'individu, doit être bienfaisant, mais, comme lui, il doit l'être par vertu, c'est-à-dire librement ; de même que la loi ne doit pas sanctionner indistinctement tous ces devoirs moraux qui s'imposent à la conscience universelle, de même il y a des obligations morales qui s'imposent à la conscience de l'Etat, qu'il peut accomplir ou ne pas accomplir. » (Séance du 27 mai 1903) (1).

Cette thèse fut également soutenue, sans plus de succès, par M. Guyot, sénateur du Rhône, à la tribune du Sénat. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement. Si un individu peut être, et doit même être vertueux, il n'en est pas de même de l'Etat. Ce dernier « n'a pas à être vertueux, ni pitoyable, ni compatissant, ni miséricordieux ; l'intérêt général doit être son seul guide (2). »

Il est donc inexact de prétendre que la bienfaisance publique n'est qu'une « vertu sociale ». D'ailleurs, si l'on se place uniquement sur ce terrain, il faut écarter résolument toute assistance légale, car la « vertu sociale » c'est-à-dire l'amour officiel, est à nos yeux, un non sens.

SECTION IV

L'assistance considérée comme « nécessité d'ordre social »

Nous avons dit, dans le chapitre précédent, qu'en dehors des gens qui n'ont pas la force de travailler, il y a ceux qui ne veulent pas se livrer au travail. Nous

(1) *Journal Officiel* du 28 mai 1903.

(2) M. BERTHÉLEMY : Préface du *Traité théorique et pratique d'Assistance publique*, de MM. DEROUIN, GORY et WORMS.

nous sommes demandé s'il ne convenait pas d'assister ces derniers ; nous avons conclu par l'affirmative, en basant notre avis sur ce fait que ces individus, vivant d'une façon ou d'une autre aux dépens de la société, il fallait au moins essayer de prévenir les crimes ou délits qu'ils sont susceptibles de commettre.

Certains économistes, Mac-Culloch entr'autres, sont allés plus loin encore, soutenant que l'assistance légale, dans les pays de libre concurrence, s'imposait comme une nécessité d'ordre social. Ils énoncent que cette assistance doit être générale, pour tous les cas d'indigence sans distinction. Leur raisonnement est basé sur cette idée que l'indigent non secouru (capable ou non de travailler) demandera au crime ce que le travail ne pourra lui donner, que dans ce cas, mieux vaut dépenser pour l'assistance — remède préventif — que pour la répression (1).

C'est en effet dans la population des mendiants et des vagabonds que se recrute généralement l'armée du crime. Or, comme on est bien obligé d'emprisonner les malfaiteurs et que leur entretien est fort coûteux, il semble prudent et surtout plus économique, de leur procurer, le cas échéant les ressources indispensables pour vivre.

« La misère est mauvaise conseillère, dit M. Barthélemy, c'est parmi les misérables que se recrutent principalement les criminels. La lutte contre le développement du paupérisme devient ainsi une obligation qui s'impose à l'Etat, gardien de la sécurité publique. Je néglige intentionnellement de faire intervenir ici, l'idée d'humanité. La bonté, la fraternité, sont des vertus personnelles, l'Etat, être fictif, n'est ni vertueux, ni vicieux ; l'intérêt général doit être son seul guide. Est-il avanta-

(1) CAUVES : *Cours d'Économie politique*, t. III, p. 628.

geux pour la société que l'assistance soit organisée administrativement ? C'est la véritable question et la solution qu'elle comporte ne saurait faire de doute : l'assistance publique est une nécessité sociale » (1).

Comme corollaire, le service des secours publics doit être organisé comme un service d'intérêt général.

Cette proposition étant admise, quelle conséquence en devons-nous tirer ? M. Berthélemy n'hésite pas à dire que l'institution de l'assistance administrative a pour conséquence « le droit à l'assistance ». « Il faut, dit-il, que ceux-là aient en pratique le droit d'être assistés, dont la misère est un mal social. Qu'avons-nous besoin de leur reconnaissance et pourquoi parler ici de générosité, s'il est démontré que nous tous, aux frais de qui on les assiste, avons intérêt à ce qu'ils soient secourus. »

De cette constatation, que l'assistance publique est une nécessité sociale, nous tirons la conclusion suivante : le service public, institué pour secourir les malheureux, doit être alimenté par l'impôt. La contribution consentie par la société dans le but de diminuer la misère, — qui constitue un péril pour elle, — est en quelque sorte une prime d'assurance sociale contre des risques d'insécurité, augmentés par le développement du paupérisme.

SECTION V

L'assistance considérée comme « acte de justice réparatrice »

Certains théoriciens, notamment M. Alfred Fouillé, ont donné un autre fondement aux secours publics. Ils

(1) BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 786.

ont vu, dans la reconnaissance de l'assistance légale, un acte de « justice réparatrice ».

La société, disent-ils, ne doit pas abandonner ceux de ses membres qui, à raison d'une mauvaise organisation économique, ne peuvent trouver dans le travail des moyens réguliers d'existence ; car, par suite de la mauvaise organisation des services d'hygiène publique « et des crises de chômage résultant de la surproduction ou des conditions de la concurrence internationale (1) », elle est en grande partie responsable de l'état de gêne et de maladie dans lequel ils se trouvent. Il y aurait moins d'être malingres si la surveillance des logements ouvriers était mieux exercée ; il y aurait moins de ces vices qui engendrent la misère, tels que l'alcoolisme et la débauche, si l'éducation publique était mieux conçue...

Selon M. Gide (2), « c'est la loi même du progrès — telle qu'elle se manifeste dans la production ; les inventions mécaniques, le commerce international, la concurrence — qui détermine les chômages et les crises. Il est donc « juste » que la société, qui bénéficie dans son ensemble de chaque progrès accompli, et qui, dans ce grand combat de la vie, recueille tous les fruits de la victoire, en subisse aussi les charges, en venant au secours des blessés et des vaincus. »

Enfin, M. Hauriou (3) proclame que l'Etat doit assister les individus contre certains besoins particulièrement urgents, parce qu'il est en partie responsable du dénûment dans lequel ils se trouvent : « S'il n'avait pas combattu à outrance l'organisation familiale, l'organisation corporative, l'organisation religieuse, s'il n'avait pas

(1) ALFRED FOULLÉE : *La Science sociale, la Propriété sociale*, cité par RÉVILLON, thèse Paris 1906, p. 59.

(2) *Cours d'Économie politique* : Paris 1909, p. 448.

(3) *Précis de Droit administratif et de Droit public*, Paris 1903.

détruit à son profit beaucoup des organes de la solidarité sociale, si même il ne surveillait pas avec une sorte de défiance leur reconstitution, les malades, les vieillards, les enfants ne seraient pas abandonnés comme ils le sont (1). »

De tout cela, de tous ces maux, la collectivité — ou l'être fictif qui la représente, c'est-à-dire l'Etat — est responsable ; elle doit donc réparer le mal que son imprévoyance ou son impuissance ont causé. C'est pour elle plus qu'un devoir, c'est un acte de « justice réparatrice ».

SECTION VI

L'assistance considérée comme « devoir collectif » ou « devoir social »

Nous avons vu que pour les individualistes, l'assistance n'est qu'un devoir personnel, purement moral, ne relevant que de la conscience individuelle. Il est bien évident que si chaque homme accomplissait son devoir de « charité » envers ses semblables tombés dans la misère, l'assistance publique se justifierait moins. Mais, nous avons constaté qu'un assez grand nombre d'êtres se déroberont à leur devoir d'assistance. Nous nous sommes alors demandé, si, en présence de cette constatation, l'Etat, représentant la collectivité, ne devait pas en se substituant à eux, secourir les indigents.

(1) Nous faisons remarquer que M. HAURIOU a écrit cette phrase en 1903, c'est-à-dire avant la promulgation de la loi du 37 juin 1904 sur les enfants assistés, et celle du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables.

M. Leroy-Beaulieu dit que l'obligation légale repose sur la contrainte, sans qu'on puisse établir le lien entre le devoir moral d'assistance et cette obligation légale. Pour lui, l'intervention de l'Etat, puissance publique, ne se justifie pas.

Cette conclusion n'est pas adoptée par tous les économistes libéraux, ni par tous les hommes politiques qui se réclament de l'école libérale. Beaucoup, admettent aujourd'hui l'intervention, non seulement de la société, mais de l'Etat ou des autres circonscriptions territoriales.

« Nous sommes depuis longtemps revenus de ces doctrines infiniment trop étroites qui jadis présentaient l'Etat comme un mal nécessaire, mal qu'il faut, par conséquent, réduire à l'extrême minimum, en faisant de lui, simplement un gendarme chargé de maintenir l'ordre dans la société, mais devant laisser, sans se permettre aucune intervention, chacun agir au gré de sa volonté réfléchie, voire même de son caprice. »

Ces paroles sont de M. Paul Beauregard (1).

Le savant professeur écrit d'autre part : « Si la charité privée est insuffisante à pourvoir au soulagement des misères locales, l'Etat doit évidemment intervenir. Pas plus qu'on ne peut pratiquer sur la race humaine l'art de la sélection, on ne peut laisser s'éliminer par la souffrance des êtres qui pensent en même temps qu'ils souffrent. Quant à la liberté, comment elle, qui est la lumière vers laquelle nous marchons avec tant de foi, comment s'opposerait-elle à la satisfaction des sentiments qui nous élèvent ?... J'entends bien que l'Etat reste l'être désintéressé qui recueille les blessés de la vie (1). »

(1) Cité par RÉVILLON : *Assistance aux vieillards, infirmes et incurables*, Paris 1906.

C'est surtout à l'occasion de la discussion devant le Parlement de la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables que s'est développée la doctrine du devoir social ou du devoir collectif : « Je suis de ceux, dit M. Lourties à la tribune du Sénat le 8 juin 1905, qui pensent que la société a des devoirs envers ceux qui ne peuvent se suffire, et même qu'elle a l'obligation d'accomplir dans toute la mesure où elle peut le faire, et d'une manière ou d'une autre, le devoir social qui consiste à fournir les moyens d'existence à ceux que la vieillesse ou l'invalidité mettent dans l'impossibilité de s'en procurer par le travail (1). »

Ainsi, l'Etat, force collective, doit intervenir et secourir quand les individus se dérobent à leur devoir de charité, il doit se substituer à eux : voilà le « devoir social » justifié.

Mais, cette proposition une fois énoncée, l'accord cesse quand il s'agit d'apprécier l'étendue de ce devoir social d'assistance. Nous savons, qu'en général, on considère qu'il existe entre le devoir et le droit une corrélation étroite et, qu'à tout devoir, correspond normalement un droit. En pratique, le devoir se traduit par une obligation, le droit par une action.

Entre particuliers, une obligation dépourvue de sanction légale n'aurait assurément aucune valeur. En est-il de même entre un particulier et la collectivité sociale ?

Les partisans du devoir collectif répondent négativement. Certains assurent même que l'assistance est un devoir auquel ne correspond aucun droit. Il est évident que cette pensée, sous cette forme tout au moins, ne peut se soutenir. Un devoir, sans droit comme contre partie,

(1) *Journal Officiel*, 9 juin 1905.

c'est, traduit en langue pratique, une dette sans créance, ce qui n'est pas imaginable.

D'autres reconnaissent que le devoir d'assistance comporte bien un droit corrélatif, mais ils refusent à l'indigent l'action qui lui permettrait de revendiquer ce droit. Pour eux, le droit ne repose pas sur l'indigent, ce n'est pas lui le principal intéressé, l'ayant-droit, c'est la société ; et « quelque soit le principe par lequel on explique le devoir d'assistance de la collectivité comme de l'individu, l'Etat, envisagé comme puissance, a droit, soit au nom de l'humanité et de la justice, soit au nom de l'ordre social, d'exiger l'accomplissement du devoir d'assistance, non seulement de l'individu, envisagé comme contribuable, mais encore des diverses collectivités douées d'une personnalité (1). »

Ainsi, l'État peut exiger des départements et des communes l'accomplissement de leur devoir. Ces personnes territoriales sont soumises à une direction, une impulsion hiérarchique qui dispense de faire intervenir les tribunaux de droit commun pour obtenir qu'elles se conforment à la volonté de la collectivité. Quant à l'Etat lui-même, il accepte ses charges et remplit son devoir d'assistance sans autre contrainte que celle qui résulte de sa propre organisation.

L'introduction dans la loi, des principes que nous venons d'exposer, a pour effet de transformer le simple devoir moral en une obligation positive pesant sur les finances publiques.

Telle est, brièvement exposée, la théorie du devoir social qui a inspiré, comme nous le verrons dans notre troisième partie, les lois les plus récentes en la matière. Elle se confond en somme avec la théorie classique, qui

(1) ROUSSEL : *L'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables*.

a régné sans conteste jusqu'à la fin du siècle dernier, laquelle ne reconnaît à l'individu aucun droit à l'assistance.

Une nouvelle doctrine, celle de la solidarité sociale s'est fait jour dans ces dernières années. Elle a quelque analogie avec les théories de l'époque révolutionnaire et a soulevé autant d'enthousiasmes que de critiques.

Bien qu'elle ne soit pas spéciale à notre sujet, nous ne pouvons nous dispenser d'en faire une analyse succincte, car elle a fait son entrée dans le domaine politique et législatif, et c'est en son nom que les lois sociales actuelles sont préparées et appliquées.

SECTION VII

L'assistance considérée comme « dette sociale »

La science a démontré que nous sommes solidaires de nos ancêtres par notre organisme et notre tempérament, solidaires de nos voisins par les maladies qui peuvent rejaillir d'eux à nous, la « solidarité des microbes » est même la plus évidente. Cette solidarité, fait scientifique indiscutable, ne se rencontre pas seulement dans le domaine physique, elle existe aussi dans le domaine moral. La plupart des philosophes, des sociologues n'hésitent pas à dire que la société est responsable dans une certaine mesure des crimes qui se commettent chaque jour. La solidarité humaine se manifeste encore sous d'autres formes. Il est établi que les citoyens d'une même cité, d'une même nation, d'une

même race, sont solidaires les uns des autres, liés qu'ils sont par un intérêt commun ; conservation des libertés publiques, indépendance de la nation, suprématie de la race.

Ceci nous amène à constater que les hommes dépendent les uns des autres, que les intérêts individuels sont liés aux intérêts généraux, que ce qui profite à un citoyen profite aux autres citoyens, que ce qui nuit à l'un nuit à tous.

Ainsi, chaque homme dans la cité, profite des efforts de ses semblables ; il bénéficie non seulement de leurs efforts à un moment donné, mais il recueille le fruit des travaux de tous ceux qui l'ont précédé, il profite du travail accumulé dans la suite des temps. « Pas un abri, pas un vêtement, pas un outil, pas une invention quelconque qu'il ne doive au labeur immédiat de plusieurs, qui ne soit le produit des efforts convergents des générations successives vers plus de bien-être, plus de beauté, plus de moralité. Nous n'ouvrons pas un livre, nous ne faisons pas un voyage, nous ne nous procurons pas une distraction sans mettre à contribution cet acquis collectif, condition de nouveaux progrès (1) ».

L'homme dépend donc très étroitement du milieu auquel il est incorporé, « l'individu isolé n'est qu'une abstraction, un fantôme sans réalité, ce n'est que dans et par la société qu'il arrive à la vie et à la pensée : l'homme doit vraiment ce qu'il est à l'association humaine (2) ».

Ainsi, tout homme en naissant puise à pleines mains au trésor de science et de confort qu'ont amassé ses ancêtres. Il a droit à sa quote part de ce patrimoine.

(1) PAUL GAULTIER : *Revue Bleue*, n° du 27 juillet 1905.

(2) BOUGLÉ : *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mars 1903 ; *Évolution du Solidarisme*.

Quelle conséquence devons-nous tirer de cette constatation ?

C'est que chaque homme est débiteur de ce patrimoine partiel envers la société qui le lui fournit ; la justice veut qu'il acquitte sa dette.

Tel est le fondement moral du solidarisme.

Mais, le solidarisme « ne se propose pas seulement de régénérer le sens moral, il entend compléter le système du droit (1) ».

Ceci nous amène à étudier les bases juridiques de la doctrine, c'est-à-dire à rechercher si les lois de la solidarité contiennent bien les fondements d'un véritable droit, si « leur application peut conduire à une organisation positive où l'accomplissement des obligations sociales mutuelles prendra l'impérieuse évidence d'un acte de stricte honnêteté où leur inexécution équivaldra à la violation d'un contrat et pourra entraîner, suivant la règle ordinaire de justice, des sanctions, expression légale des réactions naturelles de l'être lésé par d'autres êtres, comme il en existe déjà en cas d'inexécution des obligations de droit civil ou de droit public (2) ».

On sait que, dans notre société, le régime du contrat tend à prévaloir sur le régime du statut, que, de plus en plus, les arrangements d'autorité le cèdent aux arrangements contractuels. Il résulte de cette constatation que les individus ne peuvent être valablement obligés que de ce qu'ils ont dûment voulu. Dès lors, comment le solidarisme va-t-il justifier l'extension de cette obligation juridique ? En perfectionnant, en amplifiant la

(1) BOUGLÉ : *Le Solidarisme*, Paris 1907.

(2) LÉON BOURGEOIS : Congrès international.

théorie du quasi contrat privé et en l'étendant au droit public.

Que faut-il entendre par quasi-contrat ? Les articles 1371 et 1372 du Code civil nous en donnent la définition. Il résulte de ces articles que le consentement n'est pas nécessairement explicite de la part de celui qui se trouve engagé, il peut être tacite et même sous-entendu : dans ce cas les juristes disent qu'il y a présomption de l'acceptation par les contractants. L'application la plus fréquente de cette règle est la gestion sans mandat.

Les solidaristes se sont demandés pourquoi on n'appliquerait pas les mêmes principes à l'ensemble des relations sociales. « Pourquoi ce qui est juste en droit privé ne le serait pas en droit public ? Puisque la société existe et qu'elle se maintient par l'acceptation tacite de ceux qui la composent, il y a entre eux ce que le droit civil a depuis longtemps défini sous le nom de quasi-contrat (1) ».

Telles sont les bases juridiques du solidarisme. Envisageons-le maintenant dans ses rapports avec la question qui nous intéresse.

Nous avons dit que chaque homme avait droit à une part du patrimoine social. Comme corollaire, il paraît juste d'exiger de celui qui bénéficiera des avantages de la vie sociale, qu'il participe à l'entretien de ce fonds commun où il a puisé. Ce fonds, étant considéré comme l'héritage commun de tous les hommes, il en résulte qu'aucun n'y a un droit supérieur à celui des autres, tous doivent recevoir la même part d'héritage social. Or, si l'on regarde ce qui se passe autour de nous, on s'aperçoit qu'il n'en est pas ainsi : certains cohéritiers

(1) Congrès international de l'Éducation morale.

jouissent mieux que les autres des avantages de la vie sociale. Si, dans certains cas, il est vrai, ce résultat est dû à leur capacité, à leur activité personnelles, pour le plus grand nombre il n'est dû qu'au hasard, à la fortune et non au mérite ou à l'effort. Il y a enfin certains fléaux (maladie, vieillesse, accidents) qui dépendent beaucoup moins des volontés individuelles que des fatalités naturelles ou des défauts de l'organisation sociale.

Une telle situation n'est pas conforme à la justice. La société doit intervenir pour garantir les individus contre ces inégalités qui lèsent leur droit.

Elle interviendra de diverses manières et notamment par la création des services d'assistance.

En résumé, du fait qu'un certain nombre d'hommes, en qualité de cohéritiers du patrimoine social, se trouvent dans l'impossibilité de profiter des avantages auxquels ils ont droit, la société doit intervenir pour réparer le préjudice qui leur est causé ; de plus ces cohéritiers doivent avoir un droit de créance contre cette société qui les a frustrés de leur part d'héritage.

Tels sont les principes nouveaux posés par les solidaristes. Leur application intégrale, en matière d'assistance, aurait pour conséquence d'instaurer dans notre pays le régime du droit aux secours. En 1903, la Chambre des députés voulut, par application de ces principes, faire vivre pratiquement ce droit en créant un service de solidarité sociale sous forme d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables. Nous verrons, dans notre troisième partie, quelle suite fut donnée à ce projet.

DEUXIÈME PARTIE

Historique

CHAPITRE PREMIER

Influence de l'Eglise. — Le rôle de la monarchie

SECTION I

Quand on recherche les origines des institutions charitables et que l'on étudie les causes qui ont présidé à leur établissement, on s'aperçoit que chez presque tous les peuples l'assistance n'a été organisée qu'en vertu de cette idée, qu'il faut venir au secours du pauvre, non seulement par compassion, mais aussi, parce que les excès de sa misère peuvent faire de lui un révolté et créer par conséquent un danger redoutable à la paix de l'Etat. L'Assistance publique ne fut donc primitivement qu'un pur calcul égoïste de prévoyance (1) ».

Une civilisation plus avancée fit dominer l'idée de

(1) Tiré des *Pandectes françaises*, t. IX, p. 262.

charité dans l'organisation de l'Assistance, puis, ce fut celle de justice sociale ; enfin de nos jours s'est affirmée l'idée d'une dette sociale envers les malheureux.

Il semble bien que l'antiquité païenne ne s'est occupée de l'assistance que dans le seul but de maintenir l'ordre parmi le peuple, « les plébeïns » que la famine aurait déchainés contre les riches et les gouvernants.

C'est seulement avec le christianisme que prit naissance l'idée de charité. La propagation et le développement de la doctrine chrétienne dans l'empire romain contribuèrent avec une rare puissance, à établir sur une base plus élevée, l'assistance publique ; désormais, ce sera principalement la bienfaisance et l'amour désintéressé du prochain qui présideront à l'établissement de la charité publique.

Dans les siècles qui suivirent la chute de l'empire romain, l'Eglise seule conserva les débris de la civilisation antique. Son prestige et son autorité furent immenses en raison de l'influence considérable de ses dogmes sur les peuples. Elle prit en main la cause des pauvres, proclama la fraternité et la liberté des hommes. Le christianisme fit au riche un devoir de se dépouiller de son superflu en faveur des malheureux, la morale chrétienne fit de la charité une de ses vertus théologiques. Ainsi, le devoir de charité envers les hommes fut considéré comme égal au devoir d'adoration envers Dieu.

L'Eglise centralisa alors entre ses mains à peu près tous les pouvoirs ; l'organisation et la distribution des secours furent réglés par les évêques réunis en Conciles. Une des idées maîtresses émises par les Conciles fut de limiter le secours à la paroisse, c'est-à-dire d'obliger chaque cité à nourrir ses pauvres. Ce principe fut également formulé et par le Concile de Tours en 567 et par celui d'Aix-la-Chapelle en 816.

On voit apparaître ainsi la notion de la territorialité du secours qui présidera plus tard à l'élaboration des règles du domicile de secours.

Le rôle de l'Eglise resta prépondérant jusqu'à la fin du xv^e siècle.

Nous allons voir comment à partir de cette époque l'assistance changea peu à peu de caractère.

SECTION II

A la fin du xv^e siècle, la monarchie administrative succède à la féodalité. Les seigneurs, ruinés par les croisades et décimés par la guerre de Cent ans, succombent sous les attaques de la royauté soutenue par le peuple.

Ce changement de régime à la fois politique et social eut pour résultat d'augmenter le nombre des pauvres dans de grandes proportions. En devenant plus libres, les serfs se trouvèrent en effet, davantage exposés aux difficultés de l'existence ; avec les droits, disparurent également les devoirs des seigneurs.

Pour répondre aux nécessités des temps nouveaux, les institutions charitables du moyen-âge durent donc se modifier. D'aucunes disparurent, par suite de la disparition même de certaines catégories d'assistés.

Mais, de plus, ainsi qu'il arrive souvent au déclin d'un régime politique et social, les meilleures institutions périclitèrent : la foi s'étant ralentie, les aumônes furent plus rares et il devenait impossible d'entretenir,

faute de ressources, certaines institutions dont l'utilité était réelle.

Alors l'assistance changea peu à peu de caractère ; elle se libéra de la tutelle de l'Eglise, sans cesser toutefois de subir son influence, revêtit le caractère communal, puis, un peu plus tard le caractère monarchique.

« L'affranchissement des communes dit M. Fleury-Ravarin exerça une influence considérable sur la création des hôpitaux. Les villes qui acquéraient la plénitude de vie municipale se faisaient un point d'honneur d'élever des édifices magnifiques, asiles offerts à toutes les misères (1). »

La royauté de son côté, tantôt mue par le désir de se concilier les faveurs populaires dans sa lutte contre la féodalité, tantôt pressée par le remords, produit de quelque grande faute, ou même par simple philanthropie, aida à élever des hospices et les gratifia de nombreuses faveurs, dons directs ou exemptions de charges.

L'élément laïque s'introduisit alors dans l'administration de la charité. Le pouvoir civil, au fur et à mesure qu'il s'affermir édicta de nombreuses ordonnances dans le but d'apporter quelque unité dans la matière. Il faut arriver toutefois vers le milieu du xvii^e siècle pour trouver des textes intéressants. En raison du nombre toujours croissant des mendiants, on vit s'introduire dans la législation deux ordres de dispositions, corollaire de l'état de choses qui existait alors. D'une part on fonda et on encouragea les établissements charitables (édit de juin 1662), d'autre part, on réprima les abus en édictant des pénalités contre les

(1) FLEURY-RAVARIN : *L'Assistance communale en France*, p. 24.

mendiants (édit d'avril 1656 portant création à Paris d'un hôpital général pour le renfermement des pauvres mendiants de la ville et de ses faubourgs.)

Ainsi, les pouvoirs publics ne sont plus seulement guidés par l'idée de faire appliquer et respecter la doctrine religieuse de la charité, ils se préoccupent surtout de maintenir l'ordre social menacé par l'extension du nombre des pauvres mendiants.

Le principe de l'assistance locale est de nouveau consacré par les textes.

L'ordonnance de 1566 sous Charles IX disait : « Enjoignons à tous nos officiers de tenir la main à l'observance de nos édits et ordonnances sur le fait des hôpitaux, et outre, ordonnons que les pauvres de chaque ville, bourg et village seront entretenus par ceux de la ville, bourg et village dont ils seront natifs et habitants et à ces fins, seront les habitants tenus à la nourriture des dits pauvres selon leurs facultés, à la diligence des maires, échevins, consuls et marguilliers des paroisses ».

Une ordonnance de Louis XIII, 1629 dit : « Mandons et ordonnons à tous officiers, maires et échevins, consuls et marguilliers des lieux de chacun d'eux à qui la police et administration du fait des pauvres appartient, qu'ils aient à travailler incessamment que les dits pauvres soient accueillis avec la charité qu'il appartient, et les valides employés à ce à quoi chacun d'eux sera le plus propre à travailler. »

Faut-il conclure de la lecture de ces textes dont le premier a un caractère impératif que l'assistance avait à cette époque un caractère obligatoire ? Certains le disent.

L'ordonnance de 1662 prescrit également qu'en toutes les villes et faubourgs du royaume... il sera créé un

hôpital général, et d'autre part, le roi accorde à ces établissements généraux des concessions, exemption d'impôts, privilèges, confiscations, amendes, droit des pauvres... etc., c'est-à-dire des ressources.

Il semble à première vue que les deux premiers éléments du droit au secours existent bien ici. En réalité, il n'en est pas ainsi, car aucun de ces établissements de bienfaisance n'est obligé légalement de venir en aide aux catégories de personnes auxquelles il est destiné. Il n'y a pas de sanction au refus de l'assistance, or nous savons que là, où il n'y a pas de sanction, c'est qu'il n'y a pas de droit. En résumé, les malheureux n'eurent à cette époque que l'aptitude simple au secours.

Les pouvoirs publics de l'ancien régime ne surent pas organiser l'assistance sur des bases solides. La royauté en est responsable, hésitant sur le choix de deux principes et les appliquant simultanément. D'une part, en effet, le roi fils aîné de l'Eglise veut accomplir son devoir de charité ainsi que le lui commande la morale chrétienne (d'où mesures de clémence, de pitié) ; d'autre part, comme souverain et représentant de la nation, il doit, dans l'intérêt général, assurer l'ordre et réprimer les abus de la mendicité (d'où mesures de rigueur).

Cette dualité de principes, explique, à notre avis, le défaut de cohésion que l'on rencontre dans les faits et dans la législation hospitalière de l'ancien régime. On sait que les mesures de rigueur furent de plus en plus à la mode et que la répression devint l'idée fixe et la hantise du Parlement et de la royauté. Mais, sous l'influence des idées qui se firent jour dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, une réaction se produisit. Tous les philosophes s'élevèrent avec force contre le « ren-

fermement » des pauvres mendiants, contre les pénalités rigoureuses édictées à leur égard, enfin, contre la déviation même du système hospitalier.

De ce mouvement de pensées se dégagea peu à peu un principe nouveau fondé sur l'idée de fraternité, de justice, principe qui va inspirer ainsi que nous le verrons dans le prochain chapitre, toutes les lois sociales de la Révolution.

CHAPITRE II

Evolution de la notion du secours public

SECTION I

La Révolution et l'égalitarisme

L'influence de ces idées philosophiques fut décisive sur l'orientation de la législation révolutionnaire. Cette époque vit naître une conception nouvelle de l'Etat et entendit formuler, pour la première fois, le principe du droit à l'assistance. Pour justifier ce droit, l'on se basa sur l'égalité de tous les hommes et sur les liens fraternels qui doivent les unir. La théorie de la Révolution, semble ainsi se rattacher à celle du passé, car, on peut soutenir que l'égalitarisme n'est autre chose qu'un rejeton de la souche chrétienne. Mais ce n'est qu'une apparence ; l'idée qui inspire la théorie révolutionnaire est bien différente de celle qui a inspiré la notion de charité. Alors que la charité fait au riche un devoir de se dépouiller de son superflu en faveur des pauvres, les théoriciens de la Révolution, après avoir proclamé l'égalité de tous les hommes entre eux se proposent de faire cesser, dans la mesure du possible les inégalités provenant des injustices de la nature ou des vices de l'organisation sociale, en imposant à l'Etat, charge de gérer les intérêts collectifs, le devoir d'assistance.

Secourir les pauvres, ce n'est donc plus payer une dette à la Divinité, c'est « réparer une injustice de la Nature. »

De nombreux écrivains, Montesquieu, Rousseau, Condorcet, etc., avaient déjà soutenu la théorie du droit à l'assistance avant qu'elle fut discutée dans les assemblées révolutionnaires. Selon Montesquieu notamment « l'Etat doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit pas contraire à sa santé (1). »

Ces idées philanthropiques ne pouvaient manquer d'exercer leur influence sur les réformes entreprises par la Révolution. Du domaine des idées, la théorie de la Fraternité passa dans celui des lois, et elle eut, dans la législation de l'assistance, des conséquences, très appréciables.

En janvier 1790, l'Assemblée Nationale met au rang des devoirs les plus sacrés de la nation, l'assistance des pauvres à tous les âges et dans toutes les circonstances de la vie. Elle constitue un comité dit « Comité de Mendicité » chargé de rechercher les moyens d'appliquer cette doctrine.

Le Comité de Mendicité, présidé par La Rochefoucauld-Liancourt se mit à l'œuvre et publia une série de rapports qui forment la base des idées d'assistance de la Révolution et constituent un plan complet d'organisation sociale en cette matière.

Ce Comité dans ses rapports, affirme le droit à l'assistance : « Tout homme a droit à sa subsistance ; quand celle-ci lui manque, la société doit intervenir en lui donnant du travail : là, où il existe une classe d'hommes sans subsistance, là existe une violation des

(1) *Esprit des lois*, liv. 23, chap. 29.

droits de l'humanité, là l'équilibre social est rompu. » Voilà le principe.

Tout homme a droit à sa subsistance. Cette proposition, devenue fameuse a nécessairement comme corollaire des devoirs pour la nation. C'est elle qui devra pratiquer l'assistance, de même qu'elle paie les fonctionnaires, entretient les routes, les armées, etc. ; cela « parce que le malheureux, mis sous la providence unique de l'Etat, échappera aux reproches de celui qui est imposé pour le secourir et recevra une assistance plus noble, plus généreuse, plus digne du respect dû à l'infortune et de la grandeur de la nation qui le soutient (1). »

La charge de l'assistance est donc supportée exclusivement par l'Etat ; ce dernier fait face aux dépenses qui lui incombent en prélevant sur le produit de l'impôt les sommes nécessaires pour lui permettre de remplir sa mission.

Le Comité et les Constituants repoussèrent l'action des municipalités par des arguments assez curieux. Ils croyaient que la municipalisation entraînerait nécessairement la spécialisation des ressources destinées à l'assistance et qu'on ne pourrait donner aux communes, la libre disposition et la direction des services de bienfaisance qu'en leur permettant de faire appel à la taxe des pauvres, comme cela existait en Angleterre. Or, cette taxe était impopulaire de l'autre côté du détroit où elle avait soulevé de nombreuses critiques.

Ces inconvénients disparaissaient en faisant de l'assistance une charge du budget de l'Etat. Comme conséquence, les biens dont les revenus étaient destinés à l'entretien des hôpitaux, maisons de charité, etc., furent

(1) Troisième rapport.

déclarés « biens nationaux » et on décida que les fonds destinés aux secours publics seraient réunis en une masse commune appartenant à la nation qui les verserait là où le besoin se ferait sentir.

Ainsi l'Etat assumait toutes les charges. C'était une solution simpliste, d'autant plus aventureuse qu'elle était appliquée à une époque difficile et qu'elle devait jouer immédiatement en raison de l'aliénation des biens destinés à l'entretien des hôpitaux.

Après avoir déterminé les ressources, le Comité de Mendicité traça l'organisation du service et posa les principes selon lesquels les catégories d'indigents seraient assistés.

L'hospitalisation devait être réduite dans la mesure du possible. Les hommes d'Etat de cette époque se montrèrent, en effet, hostiles aux hôpitaux, en raison des abus dont ils avaient été le théâtre sous l'ancien régime.

Le Comité de Mendicité préconisa l'assistance à domicile ; l'assistance hospitalière devint l'exception. Il rédigea un projet de décret qui réglait les secours à donner aux malades, aux vieillards, aux infirmes, aux enfants, et enfin aux indigents valides.

Pour les malades, un médecin, établi dans chaque canton, devrait donner ses soins à toutes les familles pauvres. Il recevrait de l'Etat un traitement de 500 livres.

Les vieillards infirmes recevraient des secours à partir de 60 ans et pourraient, à 70 ans, être admis dans un asile public. Cette limite d'âge pourrait être avancée au cas d'infirmité particulière.

Les enfants délaissés devaient être remis à des cultivateurs qui les élèveraient moyennant une pension supportée par le budget national.

Pour les indigents valides le Comité n'admettait pas

expressément le droit à l'assistance en tant que mesure légale. Tout en reconnaissant que pour cette catégorie, la meilleure forme d'assistance est l'assistance par le travail, le Comité repoussa cependant une organisation générale du travail par l'Etat et se borna à demander que des secours soient alloués aux familles nombreuses ayant plus de quatre enfants.

Ainsi, qu'il s'agisse des malades, des enfants, des vieillards ou des infirmes, le devoir social était désormais proclamé.

Mais l'Assemblée Constituante n'eut pas le loisir de discuter ces projets et de traduire en lois les vues du Comité de Mendicité. Elle n'eut que le temps d'inscrire dans la Constitution des 3 et 14 septembre 1791, la création et l'organisation « d'un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas su s'en procurer. » Cette assemblée se sépara sans avoir rien fait.

C'est à la Convention que revient l'honneur d'avoir inscrit dans la loi les principes posés par le Comité de Mendicité.

La Législature, en effet, ne fit guère mieux que sa devancière. Le temps lui manqua aussi pour discuter les travaux de son comité des secours publics. Elle confirma que « l'assistance du pauvre est une charge nationale... le premier des devoirs imposés par le pacte social... que l'homme a droit à un minimum de ressources que la société doit lui garantir en lui fournissant du travail... Mais, somme toute, elle ne fit que proclamer des principes.

La Convention continua l'œuvre du Comité de Mendicité de la Constituante et du Comité des Secours publics de la Législative. Elle se servit des matériaux

préparés par eux et fit entrer dans le domaine législatif les principes proclamés depuis le début de la Révolution.

Elle affirma avec plus de force encore le droit à l'assistance.

Dans la séance du 2 octobre 1792, Barère, au nom du Comité de Mendicité, déclare que « les malheureux ont le droit de parler en maîtres aux Gouvernements qui les négligent... que les Hôtels-Dieu et les hôpitaux sont les tombeaux de l'espèce humaine..., que la misère est incompatible avec le gouvernement populaire (1). »

Dans une autre séance (15 septembre 1793), Jean Bon Saint-André réclame des pénalités contre les municipalités qui négligent leur devoir d'assistance (1).

La déclaration du 24 juin 1793, art. 21, reconnaît, dans les termes les plus larges, le droit à l'assistance : « Les secours sont une dette sacrée ; la société doit l'assistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. »

L'exercice du droit à l'assistance est réglementé par le décret des 19 et 24 mars 1793. Ce décret trace un magnifique programme d'assistance, qu'il fut impossible de réaliser alors, mais qui n'en a pas moins servi de base aux idées modernes sur l'assistance aux indigents. Aux termes de ce texte, une agence est chargée, dans chaque canton, sous la surveillance des pouvoirs publics de distribuer du travail et des secours aux pauvres domiciliés qui se feraient inscrire sur un registre ouvert à cet effet. Il y aura des travaux de secours pour les pauvres valides et des secours à domicile seront distribués pour les pauvres infirmes et à leurs enfants, aux

(1) Archives parlementaires.

vieillards et aux malades ; des officiers de santé donneront des soins aux mères indigentes.

Les ressources destinées à faire face à ces dépenses devaient être versées par l'État aux départements. Une part devait provenir aussi du prix des biens des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance dont la vente était décidée.

Ces dispositions furent complétées par divers textes : décret du 28 juin 1793 sur les secours aux enfants, aux vieillards ; du 22 floréal an II, portant création d'un livre de la bienfaisance publique, du 23 messidor an II, réglementant la réunion de l'actif et du passif des hôpitaux au domaine national ; du 9 fructidor an II, décidant de surseoir à la vente des biens des établissements hospitaliers.

La loi du 19 mars 1793, dont nous venons de parler, porte dans son préambule que l'assistance des pauvres est une dette nationale. Il ne faut pas prendre à la lettre cette formule, car la Convention elle-même ne l'a pas suivie. Il suffit, pour s'en convaincre d'examiner la loi du 24 vendémiaire an II, qui a créé le domicile de secours et en détermine les conditions.

Le domicile de secours ne se comprendrait guère si les secours étaient, dans tous les cas, à la charge de l'État.

En réalité, la Convention, par cette loi de vendémiaire, a fait de la dette d'assistance une obligation communale. Elle pose, avons-nous dit, les règles du domicile de secours. C'est la première fois que nous voyons apparaître dans nos lois les règles nettement définies de ce que nous avons appelé « le premier élément du droit au secours ». En droit, ces règles étaient susceptibles d'être appliquées à toutes les catégories d'indigents. Cependant, il est facile d'établir qu'en fait, leur application se trouvait nécessairement restreinte à certains

services d'assistance à l'exclusion de certains autres.

La détermination du domicile de secours ne pouvait avoir d'utilité par exemple au sujet des admissions des malades dans les hôpitaux ou de leur traitement à domicile.

L'art. 18 du décret décide, en effet, que « tout malade domicilié ou non, sera secouru, ou à son domicile de fait ou à l'hospice le plus voisin. Et d'un autre côté le remboursement des dépenses occasionnées par l'admission à l'hôpital ou le traitement au domicile du malade ne pouvait être réclamé puisque tous les services d'assistance, quels qu'ils fussent et où qu'ils fussent, ressortissaient à l'Etat et étaient à sa charge. »

Les aliénés étaient laissés en dehors de la bienfaisance publique. Il était stipulé qu'ils seraient enfermés dans les maisons de répression et qu'ils continueraient d'être à la charge de l'Etat.

Les vieillards indigents, ayant atteint 70 ans, et les infirmes devaient, comme les malades, être hospitalisés même lorsqu'ils ne remplissaient pas la condition de domicile.

Ainsi, la loi de l'an II, n'était lors de sa promulgation applicable ni aux aliénés, ni aux malades, ni aux infirmes, ni aux vieillards de 70 ans.

Le législateurs d'alors n'avait prévu l'application des règles qu'il avait formulées que pour trois services : secours à domicile, hospitalisation des vieillards de moins de 70 ans, enfants assistés.

La mesure prise par la loi de vendémiaire à l'égard des vieillards ou infirmes avait un grand inconvénient : celui de faire affluer vers les villes, où les hospices étaient mieux organisés, toute la population indigente qui aurait pu être secourue à moins de frais dans d'au-

tres régions. Il en résultait une mauvaise répartition des dépenses d'assistance.

Le législateur fut mieux inspiré quand, abandonnant le système de l'hospitalisation, il revint à l'assistance communale en permettant, par la loi du 7 frimaire an V, d'établir un bureau de bienfaisance dans chaque commune.

Nous avons vu, que le décret du 19 mars 1793 avait stipulé que l'Etat, absorbant toutes les ressources, acquitterait toutes les dépenses d'assistance. Les établissements de bienfaisance, privés de leur patrimoine — aliéné par l'Etat — n'avaient-ils pas là le moyen de se procurer toutes les ressources nécessaires pour remplir leur mission ? (2^e élément du droit au secours).

En principe oui ; mais il se trouva que l'Etat ne put tenir ses engagements en raison des difficultés intérieures et extérieures auxquelles il eut à faire face. « Comment dans le grand drame national qui se jouait alors, y aurait-il eu place pour les petits drames individuels de la misère humaine ? Au milieu du fracas des partis, du tumulte des camps, du choix des batailles, qui songerait aux orphelins à recueillir, aux malades à soigner, aux indigents à secourir (1). »

Aucune sanction n'avait été d'ailleurs prévue au cas où le concours obligatoire de l'Etat viendrait à faire défaut.

D'autre part, la Convention, en proclamant que la société devait la subsistance aux citoyens malheureux, que les secours étaient une dette sacrée, n'avait pas donné aux indigents le moyen de faire valoir leur créance : ce droit n'était inscrit dans aucun texte.

(1) FERDINAND DREYFUS : *L'Assistance sous la Seconde République*, p. 15.

Il en résulta que les malheureux n'eurent, en réalité, à cette époque, que l'aptitude simple au secours.

Le système de la Convention, issu de pensées généreuses, était en effet fondé sur une conception erronée du droit et de l'obligation d'assistance dont la nature et l'étendue n'étaient pas déterminées avec assez de précision. On y avait d'ailleurs compris à tort, le droit au travail pour les ouvriers valides, alors que la société, dans sa forme actuelle est hors d'état de leur assurer par elle-même du travail et ne peut que leur faciliter les moyens de s'en procurer. D'autre part, c'était une faute que de supprimer tous les organes intermédiaires. Les départements et les communes, en perdant toute individualité charitable, ne furent plus que des organes mécaniques de distribution. Le système devait fatalement aboutir à la ruine de toutes les fondations, de toutes les corporations, c'est-à-dire de l'assistance privée.

Au lieu de faire de l'assistance une dette nationale, il fallait en faire comme de nos jours, une dette communale à laquelle auraient participés, dans une certaine mesure, le département de l'Etat.

L'erreur initiale de la Révolution fut peut-être d'avoir voulu, dans une seule loi d'ensemble, secourir toutes les misères et soulager toutes les souffrances.

Il eut été préférable, à notre avis, d'appliquer le principe de la spécialisation. C'est ce qu'ont fait les assemblées contemporaines et les résultats auxquels elles sont arrivées nous confirment dans notre opinion.

Faut-il en conclure que l'œuvre des assemblées révolutionnaires en matière d'assistance ait été stérile ? Certainement non. Elles ont d'abord posé un principe nouveau qui, longtemps après elles, devait porter ses fruits « l'Assistance est une obligation sociale ». Puis il ne faut pas oublier que les services, aujourd'hui insti-

tués, d'assistance à domicile, d'assistance médicale gratuite, d'assistance obligatoire aux vieillards de plus de 70 ans, aux infirmes et incurables, ont été annoncées par les décrets des Assemblées de la Révolution.

La Révolution de 1789, en matière d'assistance, comme en beaucoup d'autres, fut annonciatrice. Si des décrets qu'elle a rendus, aucun n'est resté debout, il n'en demeure pas moins que ses conceptions ont inspiré toute la législation contemporaine.

SECTION II

La crise de l'égalitarisme et la « charité légale »

Quelques jours avant de se séparer, la Convention avait décidé de suspendre l'exécution de la loi du 23 messidor an II sur l'aliénation des biens des établissements de bienfaisance « en attendant qu'il ait été statué sur l'organisation définitive des secours ».

Par cette dernière mesure, la Convention marque elle-même qu'elle n'a rien pu édifier de définitif en matière d'assistance, elle revient sur une mesure précédemment prise, comme pour souligner davantage la vanité de son effort.

Les Gouvernements qui lui succédèrent n'appliquèrent point non plus les principes qu'elle avait posés.

La réaction thermidorienne ne fut pas seulement une réaction politique, elle fut surtout une réaction sociale.

La Convention avait interdit rigoureusement la charité privée. Quiconque se trouvait hors d'état de subvenir à ses besoins devait s'adresser à la nation seule et

non recourir à des assistances individuelles, « trop avilissantes pour des citoyens français. »

Avec le Directoire, les sociétés de bienfaisance commencèrent à se relever de leurs ruines ; l'administration favorisa leur restauration et s'occupa de les ramener sous une direction centrale.

Les grandes sociétés charitables qui s'étaient formées avant la Révolution sous l'influence des philosophes « la charité maternelle », la « société philanthropique », secouèrent leur léthargie et se remirent à pratiquer les formes de secours les plus ingénieuses.

L'assistance publique était complètement désorganisée. Des lois intervinrent en l'an V, pour réorganiser les hôpitaux et créer les bureaux de bienfaisance.

Le principe du droit à l'assistance est abandonné.

La loi du 7 frimaire an V, qui institue les bureaux de bienfaisance, rapporte les lois du 19 mars 1793 et 22 floréal an II, en ce qui concerne les secours. Elle établit un régime purement administratif.

Sous le Consulat et l'Empire, l'histoire de l'assistance tient en quelques lignes. Bonaparte ne s'en occupe que dans la mesure où elle touche à la police où à la sûreté publique. Tout le reste est abandonné aux Ministres ou aux Préfets. L'assistance est alors essentiellement facultative. A noter toutefois, une tentative d'organisation du service des enfants assistés (décret du 19 janvier 1811).

La Restauration est marquée par le développement des associations charitables presque exclusivement formées sous une inspiration confessionnelle. On est sur le point de revenir à l'antique notion religieuse de la charité. C'est l'âge d'or des congrégations d'assistance et de leurs œuvres de patronnage, de charité hospitalière et d'éducation religieuse.

Pendant, à côté de la Congrégation religieuse et

contre elle, la bourgeoisie libérale s'initie à ses devoirs d'assistance en fondant des œuvres en dehors de l'inspiration confessionnelle.

La société de morale chrétienne créée en 1821, devient une « école de vertu sociale et un instrument d'action pour le futur personnel du régime de juillet ».

Ainsi, sous la Restauration, l'assistance publique est réduite au strict minimum ; le principe de l'obligation sociale de l'assistance est complètement méconnu. Le grand rôle est tenu par les institutions privées, ayant, pour la plupart un caractère confessionnel.

L'assistance ne peut être considérée, dans ces conditions, que comme un devoir personnel, une vertu agréable au Seigneur ou encore « une sorte de sport moral auquel il est séant qu'une personne bien née s'adonne ».

Cet état de choses n'échappa pas à certains esprits avisés : « Il y a, dit H. Carnot en 1832, quelque chose de faux et d'anti-social dans le principe sur lequel reposent nos institutions de bienfaisance et qui sert de mobile à la charité privée : c'est la supposition qu'à tout jamais il doit exister une classe pauvre vivant des libéralités du riche ».

L'œuvre de la monarchie de juillet en matière d'assistance fut à peu près nulle. En dehors de la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés — loi dont nous reparlerons plus loin — elle ne fit rien officiellement, en faveur des malheureux.

Pourtant, cette époque vit naître une forme nouvelle de paupérisme due à la création de la grande industrie et aux progrès économiques de 1830 à 1848.

« En face du prolétariat, fils naturel de l'organisation industrielle, la société bourgeoise de juillet négligea le perfectionnement moral des masses et leur améliora-

tion matérielle : elle s'enferma dans son impassibilité (1) ». Cette attitude devait être une des principales causes de la Révolution de 48.

Depuis 1830, en effet, la nécessité des réformes sociales est le souci du parti républicain. Le soulagement de la misère, plus ou moins vaguement formulé, est au fond de tous les programmes. Certains orateurs ou publicistes ajoutent à la déclaration des droits de l'homme un article sur le droit des pauvres : limitation de la journée de travail, minimum de salaire, organisation du travail pendant les chômages, agrandissements des maisons pour les vieillards et infirmes... etc. Quelques républicains cherchent même à jeter un pont entre la Révolution et le Christianisme, tous deux fondés sur l'égalité sociale.

Le gouvernement de Louis-Philippe demeura fermé à toute idée de réforme sérieuse et fit naître ainsi un mécontentement qui devait aboutir à la Révolution du 24 février 1848.

Avec elle, le principe du droit à l'assistance réapparut alors un moment.

Le droit au travail et le droit à l'assistance furent discutés en mai 1848 au moment du débat sur le « préambule » ; et, dans un premier projet de constitution lu par Marrast dans la séance du 19 juin, l'art. 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen est ainsi libellé : « le droit de l'assistance est celui qui appartient aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards de recevoir de l'Etat les moyens d'exister ».

Cette proposition ne fut pas adoptée. Un nouveau texte fut rédigé : « La République doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens néces-

(1) FERDINAND DREYFUS : *L'Assistance sous la Seconde République*.

siteux, soit en leur procurant du travail, dans la limite de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

Le droit au travail était rejeté : « la doctrine juridique du droit individuel l'emportait sur la doctrine démocratique qui, conforme à l'esprit de la Révolution, voulait inscrire dans les lois un certain nombre d'obligations sociales consacrées par des sanctions et fondées sur la solidarité (1) ».

La République de 48 comme les assemblées révolutionnaires eut une trop courte durée pour pouvoir organiser un service d'assistance basé sur les principes qu'elle avait proclamés. Elle n'en a fait qu'une application incomplète dans la loi du 7 août 1851 sur les hôpitaux et hospices, que nous examinerons ultérieurement.

D'ailleurs, toutes les lois sociales de cette assemblée portent la même empreinte : leur but avoué, c'est la restauration de l'assistance confessionnelle. Dans l'application, la pensée maîtresse est de ne pas créer de paupérisme officiel, partant, de ne pas isoler la prévoyance et l'assistance, de les considérer comme deux sœurs jumelles se prêtant un appui réciproque.

Le second empire ne fit rien ou presque rien en matière d'assistance. Nous ne voyons guère à signaler que la loi du 5 mai 1869 qui institue des secours préventifs en faveur des enfants susceptibles d'être abandonnés et réorganise le régime financier du service des enfants assistés.

C'est à la troisième République que revient l'honneur d'avoir créé, organisé un régime d'assistance publique obligatoire sur des bases sérieuses.

(1) FERDINAND DREYFUS.

TROISIÈME PARTIE

Dans quelle mesure le droit aux secours publics existe aujourd'hui en France

CHAPITRE PREMIER

« Indigents valides » ou « valides sans travail »

Nous avons vu dans notre première partie (chap. I, section II) quels individus pouvaient être éventuellement admis à se prévaloir du droit au secours. Nous avons dit que ce droit pourrait être reconnu à ceux-là seuls qui n'ont pas la force de travailler, à l'exclusion de ceux qui ne veulent pas travailler ou qui n'en ont pas les moyens. Pour ces derniers, valides sans travail, l'assistance ne peut être qu'essentiellement facultative.

En dehors de ces catégories, il existe d'autres individus pour lesquels se pose également la question de l'intervention administrative se manifestant par la distribution de secours en argent ou en nature : les chefs de familles nombreuses, les veuves sans ressources, les convalescents, les aveugles, etc...

Les « indigents valides » n'ont qu'une aptitude simple au secours. Ils ne peuvent, dans notre société actuelle

demandeur de secours qu'aux bureaux de bienfaisance, établissements publics spécialisés, institués dans chaque commune par la loi du 7 frimaire an V. Une commission de six membres présidée par le maire administre chaque bureau.

Cette commission rédige les règlements de service intérieur lesquels déterminent le mode de distribution des secours, les conditions exigées pour les obtenir, etc... C'est elle qui dresse la liste des indigents d'après les renseignements qui lui sont fournis, soit par le rôle des contributions directes, soit par l'enquête faite sur ceux qui demandent leur inscription. Deux fois l'an, la liste est révisée, mais en tout temps, l'individu frappé d'un malheur imprévu peut être porté sur cette liste. La radiation peut être également prononcée à toute époque de l'année.

Toute latitude est ainsi laissée à la commission administrative pour fixer les conditions de domicile et le mode de distribution des secours.

D'autre part, les ressources du bureau de bienfaisance sont limitées, nullement déterminées par les besoins à satisfaire. Il en résulte que c'est le chiffre des ressources qui fixe le quantum des secours à distribuer. Ces secours sont donc très aléatoires et l'indigent, alors même qu'il remplirait les conditions fixées par le règlement peut se les voir refuser.

A plus forte raison ne peut-il exercer un recours contre la décision des administrateurs.

Il n'y a là, on le voit, aucun des caractères du droit au secours.

CHAPITRE II

Régime d'assistance obligatoire

SECTION I

Enfants assistés (loi du 27 juin 1904)

Au premier rang de ceux qui n'ont pas la force de travailler se trouve l'enfant. Par cela même qu'il est dénué de force et d'intelligence, il ne peut pourvoir lui-même à ses besoins. On ne peut objecter ici, l'imprévoyance, la mauvaise conduite, la paresse..., l'entière irresponsabilité de l'être est un fait indéniable..

Généralement, l'enfant trouve dans la famille la protection que réclame sa faiblesse. Mais, qu'advient-il de lui, si la famille fait défaut ou néglige de remplir ses devoirs ?

Ici, les non interventionnistes répliquent qu'en admettant avec une trop grande facilité les enfants à l'assistance, on favorise l'inconduite, on incite à l'**abandon**, à la répudiation de leurs devoirs ceux à qui est dévolue la charge d'élever et de nourrir les enfants. Les plus hostiles reconnaissent cependant la nécessité d'une intervention de l'Etat, en raison du puissant intérêt qui s'attache à la conservation des unités nouvelles dans un pays comme le nôtre, où la natalité est en décroissance.

Outre cet intérêt, une société civilisée ne saurait, sans déchoir, se désintéresser du sort des enfants abandonnés.

Sous le mérite de cette constatation examinons dans quelle mesure la législation française consacre pour les enfants le droit au secours.

Nous allons voir successivement les catégories d'enfants qui sont admises au bénéfice de l'assistance, comment ils sont secourus, à l'aide de quelles ressources ; quelles garanties enfin ont été données aux bénéficiaires de cette assistance.

Et d'abord qu'entend-on par « enfant assisté » ?

C'est, nous dit l'art 1^{er} de la loi du 27 juin 1904 : l'enfant placé sous la protection de l'autorité publique ou la tutelle de l'assistance publique. Donc, deux grandes catégories d'enfants : 1^o ceux qui ont droit à la protection de l'autorité publique ; 2^o ceux qui sont placés sous la tutelle de l'assistance publique.

Dans la première catégorie sont compris : les enfants dits « secourus », les enfants en dépôt, les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés (1).

Il n'y a d'ailleurs entre ces deux catégories, aucune autre différence que celle de l'organisation de la tutelle pour les pupilles de l'Assistance publique : les modes de placement, de surveillance, restant les mêmes pour tous les enfants.

Les dispositions législatives qui réglementent l'admission des enfants sont impératives. C'est ainsi que la loi impose au service l'obligation d'admettre les enfants à bureau ouvert, sans aucune formalité s'ils n'ont pas

(1) Pour les définitions, voir la loi du 27 juin 1904.

encore sept mois, après enquête préalable s'ils paraissent avoir dépassé cet âge. L'admission des enfants matériellement abandonnés doit être prononcée sur la certification du commissaire de police ou du maire de la commune où ils ont été trouvés.

Tous ces enfants, une fois admis, sont immatriculés. Ceux qui sont en bas âge sont placés dans une crèche, les autres sont ensuite suivant leur âge confiés à des nourrices ou à des nourriciers et à 13 ans mis en apprentissage.

Nous n'avons pas à étudier ici les détails de l'organisation et du fonctionnement du service des enfants-assistés, mais seulement à rechercher dans quelle mesure le droit au secours leur est reconnu par la loi de 1904.

Nous avons vu qu'ils étaient obligatoirement recueillis ou secourus. Il est bien évident que l'établissement ou le service institué devra avoir, dans ces conditions, les moyens légaux de se procurer des ressources en rapport avec les dépenses qui lui sont imposées. Mais examinons, avant d'aborder ce sujet à qui incombe la charge du secours. C'est, dit la loi, au département dans lequel l'enfant a son domicile de secours ; si l'enfant n'a pas de domicile de secours, c'est à l'Etat. Ainsi, d'une manière générale, le département est la collectivité débitrice de l'assistance aux enfants.

Le service des enfants assistés est administré par le Préfet en exécution des décisions du Conseil général, la loi du 27 juin 1904 maintenant à cette assemblée la compétence que lui attribue l'art. 46 de la loi du 10 août 1871 (1). Il conserve ainsi, le caractère départemental qu'il avait déjà avant 1904 : sa personnalité est

(1) Et l'art. 1^{er} de la loi du 18 juillet 1866, pour le département de la Seine.

confondu avec celle du département, les recettes et les dépenses qui le concernent sont également soumises aux règles de la comptabilité départementale.

En réalité la loi de 1904 a restreint les pouvoirs du Conseil général en la matière. Les lois de 1866 et de 1871 lui ayant implicitement donné le droit de fixer les recettes et les dépenses du service, il en résultait que ces dépenses n'étaient nullement obligatoires pour le département et que le Conseil général pouvait y consacrer les ressources qu'il lui plaisait.

Il n'existait ainsi aucune obligation de secourir.

La loi du 27 juin a complètement modifié ce système. Elle divise les dépenses (art. 44) en dépenses du service et dépenses d'inspection et met ces dernières à la charge de l'Etat. Les dépenses du service énumérées dans l'art. 46 se subdivisent en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Les premières sont relatives à l'application des tarifs minima, la fourniture des layettes aux pupilles et des vêtements aux enfants de moins de 13 ans, les frais d'assistance médicale... Les dépenses facultatives sont des dépenses réglementaires qui donnent lieu à la contribution de l'Etat et des communes par cela seul que le Conseil général les a votées.

Contrairement à ce que nous avons vu pour les bureaux de bienfaisance, chap. 1^{er} « l'assistance aux indigents valides », c'est le chiffre des dépenses qui doit ici fixer le montant des crédits à ouvrir.

Pour faire face à ces dépenses obligatoires ou réglementaires, le service des Enfants Assistés devrait avoir des ressources en proportion des charges qui lui incombent. La loi met à sa disposition une masse de ressources hétérogènes dont les principales sont le quart du produit des amendes de police correctionnelle, les revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles et le

produit et les revenus des dons et legs faits pour le service. L'excédent des dépenses est réparti entre l'Etat, le département et la commune, le contingent des deux premiers étant de deux cinquièmes chaque, celui de la commune d'un cinquième seulement.

Ainsi les trois collectivités, l'Etat, le département, la commune, contribuent obligatoirement aux dépenses du service des Enfants Assistés.

L'inscription d'office est la sanction de cette obligation (Art. 56. L. 10 août 1871).

De ce qui précède, devons-nous conclure que le droit au secours est reconnu aux enfants assistés ?

Nous avons vu qu'ils doivent être admis dans un établissement à ce destiné, par le département qui les recueille, ou secourus par le département dans lequel ils sont nés.

Nous avons vu également que la collectivité débitrice de l'assistance a les moyens légaux de se créer des ressources en rapport avec les charges qui lui incombent, grâce au jeu des subventions de l'Etat et à la contribution des communes. Ces subventions et contribution sont, en effet d'autant plus élevées que les dépenses supportées par le budget départemental sont elles-mêmes plus fortes.

Les deux premières conditions du droit au secours sont donc remplies. Mais, la troisième, qui est l'existence d'une juridiction, n'existe pas. Cela se comprend. On ne pouvait guère conférer une action à un enfant parce qu'il est incapable de l'exercer, on ne pouvait davantage la conférer à son représentant, puisque par hypothèse l'enfant assisté n'en saurait avoir.

Il semble donc que, théoriquement, celui-ci n'aurait que l'aptitude simple au secours. Ce n'est pas exact non plus, car, il ne faut pas oublier, qu'il existe une autorité

qui peut obliger l'établissement à secourir et lui imposer d'office le paiement des dépenses obligatoires qui sont à sa charge. S'il n'y a pas garantie de l'action pour l'enfant, créancier de cette assistance, il n'y en a pas moins dette pour le débiteur.

D'où nous concluons que l'enfant assisté possède l'aptitude correspondant à l'obligation de secourir.

SECTION II

Assistance obligatoire aux malades (loi du 15 juillet 1893)

Parmi les individus qui n'ont pas la force de travailler et à l'égard desquels la société s'est reconnue un devoir, nous avons cité outre les enfants, les vieillards et les malades.

Dans une société bien ordonnée, un des premiers devoirs de la nation est, en effet, d'essayer de rendre la santé à ceux de ses membres qui se trouvent privés par la maladie, des moyens de subvenir à leur existence. Il y a, en outre, un intérêt économique évident à rétablir le plus promptement possible les santés atteintes. Les malades pauvres appartiennent presque tous à la classe ouvrière, et l'ouvrier est une force capital : « C'est l'âme de notre puissance agricole et industrielle. »

Ces raisons justifient pleinement l'assistance médicale aux malades. On peut ajouter que l'état de maladie étant un fait ostensible, temporaire, il n'est pas à craindre qu'on simule la maladie ou qu'on se rende volontairement malade pour le seul plaisir d'être soigné gratuite-

ment. Le secours ne risque pas ici de se transformer en prime à l'indigence.

Au point de vue pratique, il est encore de l'intérêt même de la société de secourir le malade, surtout quand ce dernier est atteint d'affections contagieuses.

Aussi, a-t-il toujours été admis, du moins en théorie, que le malade sans ressources devait être traité aux frais de la collectivité.

Pendant de longues années, de sérieux efforts ont été tentés dans le but d'organiser des services de médecine gratuite, surtout pour les indigents des campagnes.

Le décret du 24 vendémiaire an II proclamait d'une façon très nette le droit à l'assistance médicale, en son art. 18, ainsi conçu : « Tout malade domicilié ou non qui se trouvera sans ressources, sera secouru à son domicile de fait, ou à l'hospice le plus voisin. » Mais ce ne fut que la simple proclamation d'un principe qui ne reçut aucune application. Le décret du 22 floréal an VI, qui prescrivait la formation du « grand livre de la bienfaisance nationale » sur lequel les personnes inscrites auraient droit en cas de maladie aux secours médicaux, ne fut pas davantage observé.

Nous avons vu que la loi du 7 août 1851, issue des pensées altruistes, qui se firent jour sous la seconde République, avait stipulé en son art. 1^{er} — si souvent cité — que lorsqu'un individu, privé de ressources, venait à tomber malade, dans une commune, aucune condition de domicile ne pouvait être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune. Quant aux communes dépourvues d'hôpital, la loi leur procurait le moyen d'assurer le traitement de leurs malades en les autorisant à les diriger sur certains hôpitaux ou hospices désignés par le Conseil Général sur la proposition du Préfet, d'accord avec la Commission

administrative des hôpitaux et hospices précités. Mais ce n'étaient là que de simples facultés.

Dans le premier cas, l'hôpital n'était tenu de recevoir le malade que s'il disposait de lits ou de ressources suffisantes. Dans le second, les communes n'étaient pas obligées d'assurer le traitement de leurs malades sans ressources ; en fait, la plupart ne s'imposaient aucun sacrifice. Les malades pauvres étaient donc en réalité abandonnés à la discrétion de la charité privée ou à l'arbitraire de la bienfaisance publique. De plus l'organisation des secours médicaux à domicile n'était pas prévue par la loi.

Cette lacune a été comblée par la loi du 15 juillet 1893 qui organise dans chaque département, sous l'autorité du Préfet, et suivant les conditions qu'elle détermine, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources (1).

Nous n'avons pas ici, à étudier en détail les dispositions de cette loi; notre rôle se bornera seulement à rechercher dans quelle mesure elle conière aux malades pauvres le droit aux secours publics.

La portée de la loi est précisée par l'art. 1^{er}. Cet article détermine, d'une part, les personnes qui sont appelées à bénéficier de l'assistance médicale gratuite et, d'autre part, les collectivités débitrices de cette assistance. Il formule également ce principe que le malade doit être soigné à domicile, exceptionnellement à l'hôpital.

« Tout Français malade, privé de ressources reçoit

(1) Disons de suite que cette loi n'est pas à l'abri de toute critique. Très heureuse en ce qui concerne les secours médicaux à domicile, elle est tout à fait insuffisante au point de vue des secours hospitaliers. Pour ces derniers, elle n'établit pas l'assistance obligatoire ainsi qu'il résulte de l'art. 25, et ne réalise aucun progrès sensible sur la loi de 1851.

gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier. Les femmes en couches sont assimilées à des malades. »

Ainsi, la collectivité domicile de secours a l'obligation de secourir le malade privé de ressources.

Nous savons qu'un des principaux éléments du droit aux secours est la détermination d'un domicile de secours, la fixation de ce domicile ayant pour objet de déterminer la collectivité chargée de secourir.

La loi de 1893 règle minutieusement la question. Aux termes de l'art. 6, ce domicile s'acquiert par la résidence habituelle d'un an dans une commune après majorité ou émancipation, par la filiation, par le mariage ; pour les cas non prévus, c'est le lieu de naissance qui le fixe. Il se perd par une absence ininterrompue d'une année, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation, ou encore par l'acquisition d'un autre domicile. Les individus n'ayant aucune résidence fixe dans une commune déterminée sont secourus par le département ou par l'Etat, suivant qu'ils ont acquis un domicile départemental, par la résidence d'une année dans un département, ou qu'ils n'ont pas de domicile.

L'individu privé de ressources, pourra donc demander à la commune, au département ou à l'Etat, les soins médicaux que sa santé réclame. Il ne les recevra toutefois — sauf les exceptions prévues aux art. 19 et 20 — que s'il est inscrit sur une liste dite « liste d'assistance ».

Celle-ci, dressée chaque année un mois avant la première session du conseil municipal, par la commission administrative du bureau d'assistance, institué par la loi, comprend nominativement toutes les personnes,

même les membres d'une même famille qui, ayant dans la commune leur domicile de secours, doivent être, en cas de maladie, admises à l'assistance médicale.

Une fois arrêtée par le conseil municipal délibérant en comité secret, la liste est déposée au secrétariat de la mairie et affichée aux lieux accoutumés pour permettre à chacun d'en prendre connaissance.

Le Préfet admet aux secours les indigents qui n'ont pas de domicile communal et, selon qu'ils ont un domicile départemental ou qu'ils sont dépourvus de tout domicile, il doit rendre compte des admissions prononcées, soit à la Commission départementale, soit au Ministre de l'Intérieur.

Les personnes inscrites doivent recevoir l'assistance dans les conditions déterminées par la loi. C'est une obligation pour les collectivités.

Examinons maintenant comment ces dernières feront face aux dépenses qui leur sont imposées par l'art. 26. Le législateur leur a donné les moyens légaux de se procurer des ressources, réalisant ainsi la deuxième condition du droit au secours.

Les art. 27, 28 et 29 déterminent, en effet, d'une façon précise, quelle doit être la part contributive de l'Etat, des départements et des communes ; ils établissent la solidarité financière de ces trois collectivités territoriales.

Les communes qui, en principe, doivent supporter la plus grosse part des dépenses, sont autorisées à voter des centimes additionnels aux 4 contributions directes dans les limites de 20 à 90 p. 0/0 de la dépense à couvrir, leurs ressources ou les ressources affectées spécialement à l'assistance médicale (dons, legs par exemple), sont insuffisantes.

Pour les départements et l'Etat, c'est le système des

subventions qui fonctionne. Chaque département doit venir en aide aux communes qui ont dû recourir à des centimes additionnels spéciaux ou à des taxes d'octroi. Ces subventions dont l'objet est de rendre possible aux communes pauvres l'accomplissement de leur devoir d'assistance, sont d'autant plus fortes que le centime des communes se trouve plus faible ; elles varient de 10 à 80 p. 0/0 des dépenses couvertes au moyen de ces centimes additionnels ou taxes d'octroi, conformément au tableau A.

Les départements sont également autorisés à voter les centimes additionnels « en cas d'insuffisance des ressources spéciales de l'assistance médicale et des ressources ordinaires de leur budget. »

Si ces centimes additionnels sont à nouveau insuffisants pour couvrir toutes les dépenses, l'Etat intervient à son tour dans les conditions fixées par l'art. 29 : « L'Etat concourt aux dépenses départementales de l'assistance médicale par des subventions aux départements, dans une proportion qui variera conformément au tableau B, de 10 à 70 p. 0/0 du total de ces dépenses couvertes par des centimes additionnels et qui sera calculée, en raison inverse de la valeur du centime départemental, par kilomètre carré.

L'Etat supporte, en outre, toutes les dépenses qui lui sont propres, c'est-à-dire celles occasionnées par le traitement des malades sans domicile de secours, et les frais d'administration relatifs à l'exécution de la loi.

Telles sont les ressources du service. Leur analyse nous a permis de constater la solidarité financière des trois collectivités territoriales : l'Etat et les départements les plus riches venant en aide aux communes et aux départements les plus pauvres.

Ainsi se trouvent réalisées les deux premières condi-

tions nécessaires pour que le droit au secours existe en faveur d'une personne.

Voyons si la troisième condition, l'existence d'un tribunal où l'intéressé puisse faire valoir son droit méconnu, si droit il y a, se trouve également remplie.

Nous avons vu par quelle procédure l'indigent privé de ressources pouvait être porté sur la « liste d'assistance ». Nous savons que cette liste est déposée au secrétariat de la mairie et affichée. Nous devons ajouter que tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer pendant un délai de 20 jours, à compter du dépôt, l'inscription ou la radiation de tel ou tel inscrit, s'il estime que celui-ci a été admis ou écarté à tort (1). Les mêmes réclamations peuvent être présentées par l'intéressé ou un membre de sa famille et par le Préfet depuis la loi du 13 avril 1898.

« Il est statué sur ces réclamations, le Maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale, composée du Sous-Préfet de l'arrondissement, du Conseiller général, d'un Conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, et du Juge de Paix du canton. Le Sous-Préfet ou, à son défaut le Juge de Paix, préside la Commission. » (Art. 17).

Ainsi, l'élément administratif, l'élément électif et l'élément judiciaires sont représentés dans la Commission

(1) Le projet du Gouvernement pour bien établir que la loi nouvelle n'entend pas créer un droit individuel à l'assistance, avait inséré dans son article 18, que personne n'était admis à réclamer devant le tribunal ci-dessus sa propre inscription, ni celle de son conjoint, de ses ascendants ou descendants, ni de ses collatéraux ; seuls les contribuables de la commune avaient le droit d'introduire des réclamations. Ce texte a paru à la Commission un peu subtil et en même temps contraire à nos idées démocratiques. Elle a trouvé plus juste de reconnaître le droit de réclamation à tous les habitants de la commune indistinctement. Puisque le domicile de secours est surtout la conséquence de la résidence, il était logique de ne demander aux réclamants d'autre condition que de résider dans la commune (REV, rapport, p. 27).

cantonale qui offre de la sorte de sérieuses garanties de compétence et d'impartialité.

Le Président de la Commission donne, dans les huit jours, avis des décisions rendues au Sous-Préfet et au Maire, qui opèrent sur la liste les additions ou les retranchements prononcés.

Cette Commission statue souverainement ; après son verdict le droit de l'indigent est épuisé.

Mais alors, pourrions-nous dire que l'inscription sur la liste est un droit pour l'indigent ?

M. Hauriou l'affirme en ces termes : « L'indigent a droit à être sur la liste, l'Etat peut peser sur la commune et sur le département pour que des ressources suffisantes soient créées de façon à secourir toute la liste, le droit de l'indigent ne se réalise donc que par l'intermédiaire de l'Etat, bien que par lui-même, il puisse franchir un pas important : faire constater son état d'indigence. »

M. Hauriou avoue toutefois que l'interprétation qu'il donne des art. 12 à 18 et la façon dont il conçoit le droit de l'indigent peuvent être contestées.

Au fond, la question est de savoir si la Commission cantonale qui statue souverainement sur les réclamations est ou n'est pas une juridiction. « Si elle est une juridiction, même administrative, comme elle aurait alors un contentieux de pleine juridiction, il s'en suivrait nécessairement que les réclamations portées devant elle seraient la mise en œuvre de droits véritables. » L'éminent professeur conclut en disant que les commissions cantonales sont bien des juridictions, et il appuie sa thèse d'un nouvel argument tiré de la loi du 13 avril 1898 qui donne au Préfet le droit de réclamer l'inscription ou la radiation devant la commission cantonale. « Ainsi, dit-

il, la réclamation paraît bien être l'exercice d'un droit. »

Une autre thèse, soutenue notamment par M. le Commissaire du Gouvernement Jagerschmidt, dans ses conclusions sur une affaire concernant les hospices du Havre, s'est faite jour ; thèse d'après laquelle la Commission cantonale ne serait seulement qu'une autorité administrative dont les décisions peuvent être attaquées pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens le 12 mai 1905 (Commune de Portiargues).

Certains ont prétendu que l'inscription sur la liste était non un droit mais une faveur (1). Cette interprétation est tout à fait contraire, selon nous, à l'esprit de la loi.

Ce n'est ni un droit, ni une faveur, et nous n'hésitons pas à dire que l'obligation imposée aux collectivités n'implique nullement, pour l'indigent malade, la reconnaissance du droit au secours. L'obligation consacrée par la loi a simplement pour but d'indiquer, d'une manière certaine, la collectivité qui devra payer tout ou partie de la dépense, mais cette collectivité débitrice ne pourra être mise en demeure de payer que par l'administration et non par l'indigent.

S'il s'était, en effet, agi d'un droit analogue à ceux que reconnaissent nos codes, c'était normalement à un tribunal (administratif ou judiciaire) qu'aurait dû être attribué le nouveau contentieux. Or, la commission can-

(1) « Malgré les termes de l'article 17, il serait excessif de considérer cette commission comme une juridiction. Elle est simplement un conseil, et ses décisions purement administratives et non contentieuses, ne sont pas susceptibles de recours. L'inscription sur la liste d'assistance n'est donc pas un droit pour l'indigent, mais une faveur subordonnée à l'appréciation de la Commission, et si l'article 17 de la loi de 1893 a admis l'indigent à réclamer l'inscription, il ne paraît pas qu'il ait entendu consacrer le droit à l'assistance ».

DUGROU : *Cours de Droit administratif*, 7^e édition, t. VI, p. 504.

tonale, composée, ainsi que nous l'avons vu, d'éléments très divers, n'est rattachée à aucune hiérarchie des juridictions administratives ou judiciaires.

De ce que cette commission cantonale n'est qu'une autorité administrative, nous concluons que le malade possède seulement l'aptitude correspondant à l'obligation de secourir.

SECTION III

Assistance aux vieillards, infirmes et incurables (loi du 14 juillet 1905)

Nous avons vu qu'un congrès d'assistance s'était tenu à Paris en 1889 et que les représentants de 25 nations, réunis à ce congrès avaient voté la résolution suivante : « L'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence. » Nous rappelons qu'en 1898 les membres du Conseil supérieur de l'Assistance Publique avaient voté, à l'unanimité, une déclaration analogue. Parmi ceux qui se trouvent dans l'impossibilité physique de travailler parce qu'ils n'en ont pas la force, nous avons compris les enfants, les malades, les vieillards, les infirmes et les incurables. Nous avons examiné dans quelle mesure le vœu formulé par le Congrès d'assistance avait été consacré par le législateur en ce qui concerne les enfants et les malades.

Il nous reste à étudier les dispositions prises à l'égard des vieillards, infirmes et incurables.

Ces dispositions devaient revêtir un caractère particulier à cause de l'état physique dans lequel se trouvent les bénéficiaires. Alors, en effet, que les secours donnés aux indigents par les Bureaux de Bienfaisance et ceux donnés aux malades par les Bureaux d'Assistance médicale sont essentiellement temporaires, l'assistance donnée aux vieillards, infirmes et incurables offre ce caractère d'être **définitive**, en ce sens qu'elle doit durer normalement, autant que le bénéficiaire lui-même.

Elle diffère encore des autres formes d'assistance sous un autre rapport. Nous avons dit que la société avait intérêt à secourir l'enfant et le malade : l'enfant parce que c'est un futur producteur de richesses sociales, le malade par crainte de la contagion et aussi parce qu'il représente un capital immobilisé, improductif. Ces deux catégories d'assistés, sont susceptibles de procurer un jour des avantages à l'ensemble des citoyens, à la collectivité. L'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'a pas ce caractère, elle est toute désintéressée ; car l'âge ou les infirmités ayant à jamais annihilé leur force productive, ils sont devenus incapables d'accroître la richesse sociale.

Si donc, on se plaçait au seul point de vue de la doctrine utilitaire, l'assistance à cette catégorie de malheureux ne se justifierait pas.

Pour des raisons d'humanité, elle s'impose, au contraire, d'une façon péremptoire. Il n'est guère, en effet, de situation plus précaire, plus pitoyable, que celle des indigents affaiblis par l'âge et privés de toute capacité physique. Nous disons comme M. Strauss qu'« il est affreux de penser qu'à la fin d'une existence de labeur, une fois leur tâche bien remplie, un grand nombre de travailleurs de l'industrie, du commerce, de la terre, peuvent souffrir de la faim, du froid, manquer du néces-

saire et ne savoir parfois où dormir leur dernier sommeil ».

Ces arguments suffisent à expliquer et légitimer l'intervention de la société en leur faveur. D'ailleurs, tous les théoriciens admettent que la collectivité doit fournir à ces « vaincus de la vie » les moyens matériels de subsister. Sur ce point tout le monde est d'accord. Il n'en est plus ainsi quand il s'agit de déterminer la forme et l'étendue de ce devoir social. C'est précisément lors de la discussion du projet de loi sur l'assistance aux vieillards infirmes et incurables que se sont faites jour devant le Parlement, les principales théories que nous avons essayé d'analyser dans la première partie de notre travail.

Nous n'avons pas ici l'intention d'entrer dans les détails de cette discussion. Nous ne pouvons cependant passer sous silence le fait caractéristique qui s'est produit pendant la discussion du projet qui est revenu la loi du 14 juillet 1905.

On sait que la proposition rapportée à la Chambre par M. Bienvenu-Martin, au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociale a été votée par cette assemblée.

Cette proposition consacrait nettement le principe de l'assistance obligatoire (1). Cette obligation, selon l'ex-

(1) Dans ce rapport, M. BIENVENU-MARTIN s'exprime ainsi :

« La Commission, considérant qu'il est du devoir de la République d'instituer un service public de solidarité sociale ;

« Que la solidarité sociale diffère essentiellement de la charité en ce qu'elle reconnaît aux intéressés définis par la loi un droit et qu'elle leur donne un moyen légal de le faire valoir.

« Que le principe de la solidarité sociale inspire et commande deux formes distinctes de réalisation : l'assurance et l'assistance.

« En ce qui concerne l'assistance :

« Considérant que dans tous les cas où, pour une raison quelconque,

pression de M. Bienvenu-Martin, ne pouvait être que « l'application et la consécration légale de cette idée de solidarité sur laquelle doit reposer notre organisation sociale ».

Mais l'obligation serait une formule vaine, si on se bornait à l'inscrire dans la loi, sans prendre de précautions contre le mauvais vouloir ou l'influence des autorités chargées de l'appliquer. « Il faut se prémunir, dit le rapporteur, contre les abus possibles, protéger les indigents contre les denis de justice ».

Dans l'esprit d'un grand nombre de députés, la loi devait donner une créance aux vieillards de 70 ans, aux infirmes et aux incurables indigents. La créance étant sérieuse, puisqu'il existait un débiteur certain qui était suivant les cas, la commune, le département ou l'Etat, il fallait donner au créancier le moyen de faire valoir son titre de créance.

L'article 1^{er} du projet portait : « Tout Français a droit à l'assistance..... » ; d'autre part, le mot indigent disparaissait pour faire place à celui, tout à fait significatif « d'ayant-droit ».

Enfin, le titre du projet impliquait lui-même un changement profond dans la conception de l'assistance, c'était la reconnaissance du droit au secours public avec toutes ses conséquences. Certains esprits en furent effrayés. Au Sénat, le projet fut modifié sur quelques points. L'obligation fut maintenue, mais atténuée ; le

un vieillard ou un invalide se trouve privé de toute ressource, le devoir strict de la nation est d'intervenir pour l'assister. :

« Considérant que la conclusion nécessaire de ces principes est l'obligation pour tous les membres de la nation de participer aux charges de la solidarité nationale ;

« Décide la création, selon ces bases, d'un service public de solidarité sociale ».

Rapport, p. 1 et 2.

titre même de la loi fut changé, il devint : « loi instituant l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ». De même l'art. 1^{er} fut ainsi modifié : « Tout Français reçoit l'assistance instituée par la présente loi... ».

Ainsi, le Sénat se rallia, non à la théorie de la « dette sociale » du droit à l'assistance, mais à celle du « devoir social », c'est-à-dire de l'assistance obligatoire. Il ne voulut voir dans la loi de 1905, qu'une extension de la loi sur l'assistance médicale gratuite. Il accorda cependant à l'assistance aux vieillards infirmes et incurables, des garanties plus sérieuses que celles reconnues aux malades, ainsi que nous le verrons plus loin.

C'est le texte adopté par le Sénat qui devait, d'ailleurs, devenir, sauf quelques légères modifications de détail, le texte définitif.

Nous ne croyons pas cependant que les modifications apportées par le Sénat aient transformé complètement le premier caractère de la loi. Il suffit, pour s'en rendre compte de se reporter à l'art. 20 qui fixe les taux de l'allocation mensuelle et indique les ressources qui peuvent entrer en déduction. Il y est dit : « ... toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquis « l'ayant-droit (1) » n'entre pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 francs ».

Il apparaît donc que la loi de 1905 est bien une application partielle du « solidarisme ».

Consacre-t-elle le droit au secours en faveur des vieillards, infirmes et incurables . D'aucuns le prétendent. Pour s'en rendre compte, il faut rechercher si les trois conditions que nous avons indiquées comme étant les éléments constitutifs de ce droit existent bien en réalité.

(1) C'est ce que M. MILLERAND appelle une « heureuse inadvertance » (Chambre des Députés, séance du 12 juillet 1905).

Auparavant, — et bien que cela soit un peu en dehors de notre sujet — nous allons indiquer très sommairement, comment, avant la mise en application de la loi de 1905, étaient secourus les vieillards, infirmes et incurables. Cela nous permettra mieux de nous rendre compte de l'évolution qui s'est produite en la matière, au cours des dix dernières années.

Avant la loi de 1905, ces malheureux étaient compris dans la catégorie générale des pauvres assistés à domicile par les bureaux de bienfaisance ; ils pouvaient aussi trouver asile dans les hospices. Mais cette assistance était des plus précaire.

Nous avons vu, en effet, que les bureaux de bienfaisance ont des ressources limitées et ne sont nullement tenus, en dehors de ce qui est spécifié dans des fondations particulières, de réserver à tel ou tel genre de misère une fraction de leurs ressources.

Les commissions hospitalières étaient également maîtresses de déterminer les conditions de domicile et d'âge nécessaires pour être admis dans un hospice destiné aux vieillards et aux infirmes. Quant aux incurables, l'art. 3 de la loi du 7 août 1851 n'astreignait les commissions hospitalières à les recevoir que contre un prix de journée consenti par les communes.

Les lois du 7 août 1851 et 21 mai 1873 avaient bien autorisé ces commissions hospitalières à employer une partie de leurs revenus (le 1/5 puis le 1/4 et enfin le 1/3 avec l'assentiment du conseil général) en secours annuels à domicile en faveur des vieillards et des infirmes, mais les établissements hospitaliers usaient peu de cette faculté.

Le Parlement s'était à différentes reprises occupé de la question ; plusieurs projets d'assistance avaient été discutés.

En attendant qu'une loi intervienne, le Gouvernement

avait inscrit au budget les crédits nécessaires pour jeter les premières bases d'une organisation méthodique. Les lois de finances de 1897 et de 1892 disposèrent que l'Etat contribuerait pour une partie, dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes de cette loi, au payement des pensions annuelles constituées pour les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence ou remplissant certaines conditions d'âge ou d'invalidité et proportionnellement à la population (2 pour 100). Mais les pensions étaient révocables. Ces tentatives ne donnèrent aucun résultat sérieux.

En résumé, l'assistance était essentiellement facultative et partielle. Facultative en ce sens qu'il n'y avait pas de service ou d'établissement obligé de secourir les vieillards indigents ; partielle, parce que l'on ne se préoccupait pas de leur assurer une allocation suffisante pour leur permettre de vivre ; les secours qui leur étaient accordés étaient intermittents et inefficaces.

L'expérience ayant prouvé qu'aucun résultat ne pouvait être attendu des lois de 1897 et de 1902, le Gouvernement et le Conseil supérieur d'assistance publique préparèrent les bases d'une législation nouvelle, d'où sortit la loi du 14 juillet 1905.

Vue dans son ensemble, cette loi fixe les conditions à remplir pour être secouru, donne aux collectivités débitrices de l'assistance des moyens légaux de se procurer des ressources, détermine enfin les conditions dans lesquelles le vieillard, l'infirme ou l'incurable peut réclamer et obtenir les secours qui lui sont alloués par le législateur.

Si nous examinons quelles conditions il faut remplir

pour pouvoir être admis au bénéfice de la loi, nous voyons qu'aux termes de l'art. 1^{er} : « *Tout français, privé de ressources, incapable de subvenir par son travail, aux nécessités de l'existence et soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité reconnue incurable, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la loi.* »

Ce texte a été légèrement modifié par la loi de finances du 31 décembre 1907 qui déclare dans ses art. 35 et 36 que les vieillards de 70 ans sont présumés incapables de travailler et que les ressources pouvant provenir de leur travail ne sont pas détruites de l'allocation à laquelle ils ont droit.

Ainsi, trois conditions sont exigées pour l'admission à l'assistance.

Etre Français,

Etre privé de ressources,

Etre âgé de 70 ans ou être atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui rende l'individu incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence.

Ceux qui réunissent les conditions exigées sont obligatoirement secourus. Nous verrons plus loin comment cette obligation est sanctionnée.

La charge du secours incombe ici comme dans la loi de 1893 à la collectivité domicile de secours. Seulement, la loi sur l'assistance médicale prévoyait que le domicile de secours pouvait s'acquérir dans une résidence habituelle et volontaire d'un an. Une pareille facilité eut donné des résultats déplorables pour l'assistance aux vieillards, parce que les communes riches auraient été encombrées par des postulants qui seraient venus s'y

établir peu de temps avant que naisse leur droit, et dans le seul but d'obtenir une pension plus élevée.

Avec la loi de 1905, le temps requis pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours est porté à 5 ans ; d'autre part à partir de 65 ans, il est impossible d'acquérir un nouveau domicile.

Les principes traditionnels suivis en France en la matière sont encore observés ici. L'assistance est donnée en première ligne par la commune dans laquelle l'assisté a son domicile de secours, à défaut de domicile de secours communal par le département si le vieillard, l'infirme ou l'incurable a un domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'Etat.

Ces règles, nettement et clairement formulées ne peuvent prêter à aucune difficulté. Ainsi, la première condition du « droit ou secours », c'est-à-dire la détermination d'un domicile de secours et des établissements chargés de secourir existe bien en faveur des bénéficiaires de la loi de 1905. Il en est de même de la seconde puisque la loi donne aux départements et aux communes les moyens légaux de se procurer des ressources en rapport avec les dépenses mises à leur charge.

Ces dépenses devraient être en principe supportées par la collectivité dans laquelle l'assisté a son domicile de secours. Mais, si ce principe était appliqué dans toute sa rigueur, la plupart des vieillards, infirmes et incurables ayant en fait un domicile de secours communal, les communes auraient, presque à elles seules, supporté toutes les charges de la loi. Il a donc fallu trouver une combinaison qui fit contribuer ici les départements et l'Etat aux dépenses communales.

Nous avons vu que le problème avait déjà été posé et résolu dans la loi du 15 juillet 1893 par l'application du

principe de la solidarité financière des trois collectivités : communes, départements, Etat.

Nous retrouvons ce même principe dans la loi du 14 juillet 1905. Les communes perçoivent d'abord les ressources provenant des fondations ou des libéralités, faites en vue de l'assistance « aux vieillards, infirmes et incurables », à moins que les conditions des dites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; puis les revenus des biens acquis par les bureaux de bienfaisance, les hospices et hôpitaux, du fait de fondations ou libéralités dont ces établissements se trouvent gratifiés et dont l'objet est l'assistance à domicile des vieillards, infirmes et incurables. Les communes ont ensuite à leur disposition les ressources provenant du budget, c'est-à-dire de l'impôt. Lorsque toutes ces ressources sont insuffisantes, l'on fait alors jouer le système des subventions. Les communes riches viennent en aide aux communes pauvres par la voie des subventions départementales ; les départements riches, à leur tour, viennent en aide aux départements pauvres au moyen des subventions de l'Etat. Nous retrouvons donc bien le système que nous avons vu fonctionner pour l'assistance médicale. Toutefois, dans la loi de 1905, la charge d'assistance ne s'apprécie plus d'après la valeur du centime communal, mais d'après le rapport existant entre cette valeur et la population et que l'on désigne sous le nom de centime démographique.

Enfin, l'Etat accorde une subvention complémentaire aux communes pour lesquelles le service d'assistance est particulièrement onéreux, lorsque dit la loi, le chiffre des assistés dépasse 1 pour 100 de la population.

Telles sont les attributions financières respectives des trois collectivités.

Il nous reste maintenant à rechercher si la troisième

condition de l'existence du droit au secours, la possibilité de recourir devant une juridiction, se trouve bien établie par la loi de 1905.

A cet effet, il nous est nécessaire d'examiner — et nous le ferons rapidement — comment est réglé le mode d'admission à l'assistance.

Nous avons vu que la loi du 15 juillet 1893 a institué dans chaque commune, (sauf dans celles autorisées par l'art 33 à conserver leur organisation spéciale) un « bureau d'assistance » formé par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance, ou par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune.

La législation de 1905 a utilisé cet organe ; c'est à lui que les vieillards, infirmes, incurables, doivent s'adresser pour obtenir l'assistance. Mais cette dernière n'étant plus éventuelle comme dans la loi de 1893 ne peut pas être accordée d'office. L'art. 7 de la loi de 1905 pose ce principe que les postulants à l'assistance doivent au préalable, faire valoir, dans une demande écrite, leurs titres à l'assistance. Cette demande est instruite par le bureau d'assistance qui s'assure, par tous les moyens (enquêtes, visites médicales...) de l'authenticité des pièces produites et des faits allégués. Le bureau ne prononce pas l'admission à l'assistance ; il ne fait que dresser la liste des individus résidant dans la commune qui remplissent les conditions prescrites par l'art. 1^{er} et qui ont demandé à bénéficier des dispositions de la loi.

C'est au conseil municipal qu'il appartient de statuer, en comité secret, sur la totalité des demandes. C'est lui également qui propose le mode d'assistance (secours à domicile, hospitalisation ou placement) qui convient le mieux à chaque assisté. Il fixe aussi la quotité de

l'allocation mensuelle. Il peut écarter les personnes proposées par le bureau, il peut en admettre de nouvelles.

De même que dans la loi de 1893, la liste arrêtée par le conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie et avis de ce dépôt est donné par affiches aux lieux accoutumés ; une copie de la liste est en même temps adressée au Préfet du département.

Nous avons dit que les vieillards, infirmes et incurables remplissant les trois conditions fixées par l'art 1^{er} doivent recevoir l'assistance instituée par la loi. Il en résulte que la jouissance de leur droit ne doit pas dépendre de l'arbitraire d'autorités administratives ou d'assemblées qui pourraient se laisser dominer soit par des considérations politiques ou confessionnelles, soit par des raisons budgétaires. Il fallait donc se prémunir contre l'inertie ou la parcimonie des conseils municipaux. Il fallait en un mot ouvrir un droit de recours aux intéressés.

D'après l'art. 9 de la loi : « *Pendant un délai de 20 jours à compter du dépôt, tout vieillard, infirme ou incurable dont la demande a été rejetée par le conseil municipal peut présenter sa réclamation à la mairie ; dans le même délai tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste. Le même droit appartient au Préfet au sous-préfet.* »

Ainsi la loi de 1905 reconnaît expressément le droit de réclamer aux indigents dont la demande aurait été rejetée (1).

(1) Nous avons vu que la loi sur l'assistance médicale reconnaissait ce droit à tout habitant ou contribuable. On en avait déduit que les réclamations pouvaient être présentées par l'intéressé lui-même, mais la loi du 15 juillet ne le disait pas expressément.

Devant qui sera porté ce recours ? Devant la commission cantonale instituée par la loi du 15 juillet 1893 à laquelle on a ajouté des éléments nouveaux n'appartenant ni à l'administration ni à des assemblées politiques, ceci dans le but de fortifier les garanties données aux réclamants.

Aux termes de l'art. 11, cette commission, chargée d'examiner le bien fondé des réclamations portant sur l'admission, la radiation ou sur la quotité de l'allocation mensuelle, est composée d'abord des éléments empruntés à la loi sur l'assistance médicale : du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, du conseiller d'arrondissement, dans l'ordre de nomination des juges de paix du canton ; puis d'éléments nouveaux : d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton, enfin d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

Cette commission cantonale est présidée par le sous-préfet et en cas d'empêchement de ce dernier, par le juge de paix. Elle doit statuer dans le mois qui suit l'expiration du délai de recours, ses décisions sont motivées. Les motifs sont en effet nécessaires pour permettre à la commission centrale d'apprécier.

Le maire de la commune et le réclamant sont dûment appelés et entendus s'ils se présentent (1).

Les décisions de la commission cantonale sont immédiatement exécutoires, nonobstant recours. Par suite, dans les huit jours qui suivent, le président de la commission doit les porter à la connaissance du préfet et du maire qui sont chargés d'en assurer l'exécution.

Le Parlement a voulu fortifier encore ces garanties. En effet, les décisions de la commission cantonale

(1) Dans la loi de 1893, le maire seul est entendu ou dûment appelé.

peuvent être déléguées, par toute personne intéressée, pendant un délai de 20 jours à partir de la notification, au ministère de l'Intérieur qui saisit une commission supérieure dite « commission centrale » instituée par l'art. 17 de la loi.

D'après les décisions les plus récentes (1), cette commission divisée en 5 sections est composée de 24 membres dont 20 sont désignés par le conseil supérieur de l'assistance publique et 4 par le conseil supérieur de la Mutualité ; elle est secondée par 16 rapporteurs dont la moitié environ sont des auditeurs au conseil d'Etat.

Elle a pour but de dresser la liste d'assistance des indigents ayant le domicile de secours communal, lorsque le conseil municipal et la commission cantonale s'y seront refusés ; de dresser également, à défaut de la commission départementale ou du conseil général la liste des assistés ayant le domicile de secours départemental. En outre, elle donne au Ministre son avis motivé sur la demande présentée par toute personne n'ayant ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental et statue sur les recours formés contre les décisions des commissions cantonales. En ce qui concerne cette dernière partie de sa mission, la Commission centrale joue le rôle de tribunal contentieux ; le Ministre qui la saisit de chaque procédure joue un rôle analogue à celui du ministère public devant la juridiction de droit commun.

Les décisions de la Commission centrale statuant en dernier ressort doivent être motivées, bien que la loi ne le dise pas expressément (2).

(1) Loi du 30 décembre 1908, arrêtés des 14 janvier et 15 octobre 1909.

(2) Le projet voté par la Chambre portait : Il est institué... une Commission centrale d'assistance chargée de statuer définitivement par décision motivée sur les recours ». La Commission sénatoriale n'a pas maintenu ce texte. Il y eut, sur ce point, une nouvelle discussion à la

Faut-il conclure de ce qui précède que la loi du 14 juillet 1905 n'est simplement qu'une extension de la loi sur l'assistance médicale gratuite ? Nous ne le pensons pas. Nous croyons qu'elle est autre chose que cela en raison des principes qui ont présidé à son élaboration, principes nouveaux qui indiquent une orientation définitive vers l'assistance socialisée.

S'il y a discussion sur le point de savoir si l'inscription sur la liste d'assistance médicale est un droit ou une faveur, il n'en est pas de même ici ; car pour toute personne réunissant les conditions fixées à l'article premier, l'inscription sur la liste est un droit qu'elle peut soutenir devant les commissions instituées par la loi (1).

Quel est le caractère des Commissions cantonales et de la Commission centrale créées par la loi de 1905 ? Juridictions ? Autorités administratives ?

A notre avis, ce ne sont pas des juridictions, c'est-à-dire des Tribunaux et nous donnons ici les mêmes raisons que pour la loi de 1893. Les Commissions ne sont rattachées à aucun ordre des juridictions administratives ou judiciaires ; les recours qui leur sont soumis ne sont pas de véritables appels contentieux et la loi donne seulement aux postulants la possibilité de faire valoir un droit devant ces autorités administratives ou commissions administratives. Ce n'est pas là la situation

Chambre (séance du 12 juillet 1905). Le Président de la Commission, M. MILLERAND, déclara que l'esprit de la loi était que les décisions de la Commission centrale devaient être motivées comme celles de la Commission cantonale.

(1) Le Conseil d'Etat (19 février 1909) a décidé qu'un vieillard assisté par application de la loi du 14 juillet 1905 est éligible au Conseil Municipal, parce que l'assistance, telle qu'elle est organisée par le titre II de cette loi, est donnée en vertu du droit que les bénéficiaires tiennent de la loi elle-même et non en vertu d'une décision prise discrétionnairement par une autorité administrative, comme le Bureau de Bienfaisance, par exemple.

d'un créancier de droit commun, car ce dernier a réellement le droit de s'adresser aux tribunaux et d'exercer des recours, ce qui n'existe nullement en faveur des vieillards, infirmes et incurables.

Nous avons vu que les partisans les plus absolus du droit au secours n'ont pas cru devoir aller jusqu'à cette conséquence logique de leur théorie et que M. Bienvenu-Martin dans son rapport s'exprimait ainsi : « Nous n'irons pas jusqu'à donner à ceux-ci (*les indigents*) le droit de s'adresser aux tribunaux pour contraindre la collectivité à leur fournir le droit qu'ils réclament, mais il est nécessaire de leur ouvrir des recours s'ils voient leurs titres méconnus ».

Dans l'esprit du rapporteur, les commissions cantonales et la commission centrale ne sont point des « tribunaux », alors qu'un assez grand nombre d'auteurs emploient ce mot pour caractériser les dites commissions.

En supposant même que l'action ait été portée devant un véritable tribunal, on aurait encore pu soutenir qu'elle n'impliquait pas nécessairement la reconnaissance d'un droit individuel afférent à l'indigent. « L'on conçoit aisément, dit Roussel (1), que la puissance publique afin d'assurer l'exercice d'un droit qui appartient à elle seule, fasse appel au concours des intéressés. C'est le fond même de cette partie importante du contentieux administratif que l'on appelle le contentieux de l'excès de pouvoir, lorsque, pour assurer l'exercice régulier de l'administration, l'Etat permet à tout intéressé de demander l'annulation d'un acte administratif entaché d'un vice de forme, ou pris pas une autorité

(1) *L'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables.*

incompétente, sans pourtant reconnaître au requérant aucun droit de critiquer l'acte au fond ».

On peut soutenir que l'individu qui exerce le droit de réclamation institué par la loi de 1905 est bien l'auxiliaire de la puissance publique, puisque la loi lui permet de contrôler « la juste application » d'une loi à l'exécution de laquelle il a un intérêt primordial.

De tout cela, il résulte, semble-t-il, qu'en réalité ce n'est pas tant un droit que l'on reconnaît au vieillard, à l'infirme, à l'incurable, qu'une question qu'on lui accorde, en pratique, pour assurer le fonctionnement équitable de la loi.

Il semble bien que le Sénat, par exemple, ait seulement voulu donner à l'individu remplissant les conditions déterminées par l'article 1^{er}, les moyens légaux de faire constater sa situation par des commissions présentant toutes garanties d'impartialité, afin d'obtenir « les secours alloués par la loi ». Il n'a pas entendu lui conférer un droit plus étendu.

D'autre part, nous savons que la créance de l'assisté naît seulement quand il peut produire son titre, c'est-à-dire après son admission à l'assistance. Or, s'il s'agissait d'un véritable droit, cette créance serait antérieure à la demande d'admission et à la décision du pouvoir compétent.

De ce que le droit de l'indigent n'est pas expressément reconnu avant la décision qui l'admet à l'assistance, de ce que le législateur n'a pas conféré à l'individu une action contentieuse, nous concluons que la loi du 14 juillet 1905 n'établit pas le droit au secours, tel que nous l'avons défini, en faveur des catégories qu'elle vise.

Nous reconnaissons toutefois que l'obligation qu'elle sanctionne est plus accentuée que dans la loi de 1893

sur l'assistance médicale, en sens que la décision de l'organe administratif (*conseil municipal ou commission départementale, conseil général ou commission cantonale suivant le cas*) crée réellement le droit et le rend exigible.

On peut dire que l'obligation sanctionnée par la loi du 14 juillet 1905 est une obligation *sui generis*.

CHAPITRE III

Projets actuellement à l'étude au Parlement

SECTION I

Aliénés

Nous avons compris les aliénés parmi les catégories d'individus en faveur desquelles le droit au secours est susceptible d'être reconnu. Cette assistance est pleinement justifiée.

L'aliénation mentale est, en effet, l'une des plus terribles maladies qui affligent l'humanité. L'aliéné est incapable de se livrer à un travail régulier et utile, il peut aussi devenir dangereux pour ses proches et pour lui-même.

Dans l'antiquité, au moyen-âge et même sous la monarchie administrative la condition des aliénés fut des plus déplorables. En France, on ne trouve aucune trace de législation d'ensemble avant la loi des 16-27 mars 1790. Celle-ci proclame, pour la première fois, que l'aliéné est un malade et qu'il doit être placé dans un établissement hospitalier. Elle réclame également la nécessité de l'intervention des médecins préalablement à toute séquestration.

Malheureusement, l'absence de tout asile rendit impossible l'exécution de ce décret, et, ce n'est qu'en 1838, que ces heureuses dispositions furent enfin appliquées par la loi du 30 juin. On peut donc affirmer que

l'assistance hospitalière des aliénés est une création récente de la civilisation moderne.

Nous n'avons pas à étudier ici dans les détails comment cette assistance est pratiquée, mais seulement à examiner quels principes ont présidé à son établissement, quel est, en un mot, son caractère.

Ainsi que nous l'avons vu dans notre seconde partie, la loi du 30 juin 1838 a été qualifiée par ses auteurs « loi de bienfaisance et de charité publique ». Elle ne considère plus, en effet, les aliénés, comme des êtres étrangers à l'humanité, mais comme des malades d'autant plus dignes de soins que leur état inspire plus de pitié. Elle organise un système de protection administrative en faveur de l'aliéné et aussi au bénéfice de la société.

Il en résulte que cette loi — qui régit encore à l'heure actuelle le service des aliénés — présente trois caractères : loi de police, loi de protection garantissant la liberté individuelle, loi ayant un caractère médical.

Cependant, à notre avis, elle n'est pas à proprement parler une loi d'assistance parce qu'elle ne traite pas spécialement des aliénés indigents, mais bien des aliénés en général, et parce que, en réalité les mesures qu'elle édicte, pour l'internement de ces malades, sont plutôt prises dans l'intérêt des tiers que dans celui des aliénés eux-mêmes.

De ce que, ces derniers constituent parfois un danger, qu'ils sont en quelque sorte assimilables à des malades atteints d'affections contagieuses et comme ceux-ci capables de faire des victimes autour d'eux, on en fait découler pour la société l'obligation de les soigner et de construire, dans ce but, des établissements ou asiles publics destinés à les recevoir.

Cette obligation est posée par l'art. 1^{er} de la loi

de 1838 qui oblige chaque département à avoir un établissement public destiné au traitement des aliénés, ou à traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé du département ou d'un département voisin.

La loi vise deux sortes de placements : placements volontaires (sur demande des parents) et placements d'office (ordonnés par l'autorité publique dans l'intérêt de la sécurité).

Aux termes de l'art. 8, toute personne peut demander le placement d'un aliéné, sous condition de remplir certaines formalités indiquées par la loi.

Le placement d'office peut être ordonné par le Préfet (à Paris par le Préfet de Police), à l'égard de toute personne dont l'état d'aliénation compromettrait les bonnes mœurs ou la sécurité du public. La loi donne aux maires (aux commissaires de police à Paris), le pouvoir de faire interner d'office un aliéné qui causerait un scandale sur la voie publique, à charge d'en référer au Préfet.

Ainsi, le placement est ordonné lorsque l'état de l'aliéné compromet l'ordre public ou la sécurité des personnes. C'est bien là une mesure de police administrative non susceptible, par conséquent, d'opposition contentieuse. La loi de 1838 est donc une loi de police avant d'être une loi d'assistance et il est impossible de reconnaître dans ses dispositions un droit quelconque au secours.

Pour bien montrer le véritable caractère du régime en vigueur, nous allons examiner rapidement par qui les dépenses sont supportées.

Elles le sont d'abord par l'aliéné lui-même et, à son défaut, par les personnes tenues envers lui de la dette alimentaire (art. 205 et suivants).

Si l'aliéné est indigent et sa famille trop pauvre pour

payer les frais, c'est le département qui doit pourvoir aux dépenses, avec les centimes affectés par la loi de finances aux dépenses ordinaires du budget départemental. A l'origine, ces dépenses étaient obligatoires pour le département, les lois de 1866 et 1871 les ont rendues facultatives, mais il n'est pas d'exemple qu'un Conseil Général ait refusé de les payer.

Elles ne sont pas d'ailleurs supportées intégralement par le département. D'après la loi de 1838 la commune, domicile de secours, doit en effet, concourir à ces dépenses d'après des bases proposées par le Conseil Général. Le contingent des communes, constitue une dépense obligatoire (1) qui peut faire l'objet d'une inscription d'office (2).

La commune peut, bien entendu, exercer un recours contre les aliénés ou leurs familles.

Ainsi, financièrement, l'obligation n'existe légalement que pour l'aliéné, sa famille et, à défaut, au cas d'indigence de l'intéressé et des siens, pour la commune domicile de secours. Si l'aliéné n'a pas de domicile de secours communal, la charge de l'assistance retombe sur le département, si l'Etat intervient alors, c'est tout à fait volontairement (3).

(1) Aujourd'hui le Conseil général statue souverainement sur avis du Préfet.

(2) Le contingent assigné par les Conseils généraux aux communes dans la dépense des aliénés constitue des dépenses obligatoires, et après que le Conseil général a fixé les bases de la répartition des dépenses d'entretien entre les départements et les communes, il appartient au Préfet ou au Chef de l'Etat, chargé d'approuver le budget des communes, d'inscrire d'office, à défaut d'inscription par les communes au budget de celles-ci, le crédit nécessaire à acquitter le montant du contingent qui est à leur charge.

(Conseil d'Etat : ville de Toulouse, 3 février 1905 et 30 juin 1905).

(3) Les aliénés de nationalité étrangère devant être internes d'office s'ils sont dangereux pour la sécurité publique, dans ce cas, qui doit supporter la dépense ? Si l'on considère l'aliéné comme un malade, il semble que

La loi de 1838 donne prise aujourd'hui à de nombreuses critiques, en partie justifiées. On l'accuse de ne plus répondre maintenant aux exigences de la science, de ne pas assurer de façon satisfaisante, l'assistance aux aliénés indigents, les soins médicaux, la protection des intérêts et des biens des individus internés. Enfin, chose plus grave, on lui reproche de n'avoir pas pourvu de toutes les garanties nécessaires la liberté individuelle.

De nombreux efforts ont été tentés pour remédier à cet état de choses et plusieurs projets ou propositions ont été soumis au Parlement.

Parmi ces dernières, il en est une qui doit retenir notre attention parce qu'elle sera, sans doute, la loi de demain. Nous voulons parler de la proposition Dubief, adoptée par la Chambre des Députés le 22 janvier 1907 et soumise actuellement au Sénat.

Ce texte représente-t-il des idées nouvelles en matière d'assistance aux aliénés ? Constitue-t-il un progrès au point de vue du droit au secours ?

Il semble résulter, d'un premier examen, que, de même que la loi de 1838, il fait passer la question d'assistance au second plan, et s'occupe avant tout de protéger la société contre les fous. « On peut considérer, dit M. Dubief, que le régime des aliénés doit être une loi de défense personnelle et sociale, aussi bien qu'une

les règles de la loi du 15 juillet 1893 devaient être appliquées, dans ce cas les frais résultant de l'admission d'un aliéné étranger dans un asile, devaient être supportés par l'Etat. Le Conseil d'Etat statuant, à propos d'aliénés, a décidé, le 12 février 1897, que les seules règles relatives au domicile de secours étaient celles posées par la loi sur l'assistance médicale. Un autre arrêt du 8 juillet 1898 dispose que la loi de 1893 n'est applicable que dans celles de ses dispositions qui concernent l'acquisition et la perte du domicile de secours et ne modifie pas la loi réglant la répartition des dépenses. L'Etat n'est donc pas financièrement engagé à l'égard des aliénés sans domicile de secours.

En réalité il paie (200.000 francs en 1910).

loi d'assistance et penser que l'aliéné peut être assimilé à un malade atteint d'affection contagieuse, qu'à ce titre, il doit être dénoncé par mesure de protection sociale (1). » Mais le rapporteur s'inspire également de la théorie du « devoir social » quand il écrit à propos du régime financier de la loi : « Nous avons admis que l'Etat a le devoir de veiller à ce que les ressources affectées à l'assistance des aliénés soient suffisantes. »

Ainsi, « protection sociale » et « devoir social » tels sont les traits caractéristiques de la proposition soumise au Sénat.

Elle s'occupe, tout d'abord, de régler l'internement des aliénés et de prescrire toutes les mesures nécessaires pour rendre impossibles les atteintes à la liberté individuelle.

Toutefois, d'un examen attentif, il résulte qu'au nom du devoir social, le législateur, chaque fois qu'il s'occupe de l'assistance proprement dite des aliénés, en accentue le caractère obligatoire.

C'est en premier lieu, l'art. 1^{er} qui pose pour les pouvoirs publics, le principe de l'obligation d'assister les aliénés et de leur assurer les soins médicaux qui leur sont nécessaires : « L'assistance et les soins nécessaires aux aliénés sont obligatoires (2). »

De cette décision découle pour la collectivité l'obligation de faire élever et entretenir des établissements appropriés. C'est ce que dit l'art. 4 : « Dans un délai de dix ans, les départements devront ouvrir des établissements spéciaux ou des sections spéciales destinées au traitement et à l'éducation des enfants idiots, imbé-

(1) Rapport du 12 juin 1910, p. 20.

(2) Article 1^{er} de la proposition.

ciles, arriérés, crétins ou épileptiques et au traitement des buveurs (2).

Cette disposition accuse le caractère de loi médicale et d'assistance du nouveau projet. De ce que l'aliéné est considéré comme un malade qui a droit à l'assistance, il en résulte que l'aliéné indigent doit être interné, non seulement, lorsqu'il est dangereux pour la sécurité, la décence, la tranquillité publique, ou sa propre sécurité, mais encore quand l'intérêt de sa guérison le commande. La société a intérêt à rendre à la vie commune des malheureux susceptibles de guérison.

Qui supportera alors les dépenses d'assistance des aliénés indigents ? Si l'aliéné est un malade, ne doit-on pas appliquer les règles de la loi du 15 juillet 1893 et si on le considère comme un incurable, celles de la loi du 14 juillet 1905 ?

Le projet n'applique ni l'une ni l'autre de ces dispositions. L'art. 58 dit, en effet, que les dépenses occasionnées par l'assistance des aliénés indigents sont supportées par ceux qui sont tenus envers eux de la dette alimentaire. Si ces derniers sont eux-mêmes sans ressources, l'art. 59 met ces dépenses à la charge du département, « sans préjudice du domicile de secours de l'aliéné tel qu'il résulte de la loi du 15 juillet 1893, d'après un tarif arrêté par le Conseil Général sur la proposition du Préfet. » Ces dépenses peuvent faire l'objet d'une inscription d'office. Les hospices seront tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien étaient à leur

(2) La loi de 1838 traite des aliénés en général sans faire de sous-distinction. Le projet DUBIEF qui se préoccupe du sort de certains déclassés, laissés jusqu'ici sans secours, pose ce principe que les asiles publics doivent être organisés de façon à recevoir dans un classement méthodique et par catégories, l'ensemble des maladies mentales.

charge et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés. La répartition des dépenses pour le traitement et l'entretien des aliénés n'est donc pas modifiée ; ces dépenses sont à la charge du département sauf recours contre la commune domicile de secours. L'Etat n'intervient pas.

Ce serait pourtant une erreur de s'en tenir sur ce point au texte voté par la Chambre. La contribution de l'Etat à cette catégorie de dépenses a fait l'objet de deux amendements de M. Bonnevay (1). Le premier adopté par la Chambre met à la charge de l'Etat les dépenses des aliénés sans domicile de secours, le second, qui tendait à obliger l'Etat à participer aux dépenses de traitement et d'entretien des autres aliénés sur les bases de l'assistance médicale gratuite, a été disjoint du projet à la demande du président de la Commission. Ce dernier dut toutefois s'engager à présenter, d'accord avec le Ministre des Finances, un projet complémentaire qui déterminerait le mode et la quotité des subventions qui seraient accordées par l'Etat aux autres collectivités.

Nous ne croyons pas que ce projet complémentaire ait été déposé sur le bureau de la Chambre. Quant au Sénat, il n'a pas encore discuté le projet voté au Palais-Bourbon ; peut-être, attend-il pour le faire d'être saisi des deux projets auxquels nous venons de faire allusion.

Ainsi l'Etat serait appelé à contribuer largement aux dépenses du service des aliénés. C'est l'application logique des principes proclamés par le législateur en

(1) Un autre amendement déposé par M. JOSEPH MOUSSERVIN, le 12 janvier 1907, tend à faire contribuer l'Etat, par des subventions, aux dépenses de construction ou d'appropriation d'asiles ou de quartiers d'aliénés, nécessités par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est calculée conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi du 14 septembre 1905 sur l'assistance obligatoire.

matière d'assistance au cours des vingt dernières années.

Nous avons vu, d'autre part, que le projet reconnaît à l'aliéné indigent le droit de réclamer l'assistance, c'est-à-dire les soins médicaux dans un asile. L'art. 15 stipule, en effet, que « Toute personne majeure qui ayant conscience de son état d'aliénation demandant à être placée dans un établissement d'aliénés peut y être admise sous les formalités prescrites à l'art. 13 (1). Une demande signée par elle et la production d'une pièce propre à constater son identité sont suffisantes.

Faut-il voir dans cette faculté accordée à l'aliéné de réclamer son internement l'existence d'un des éléments du droit au secours ? Nullement. L'aliéné indigent pourra entrer volontairement dans un asile, sous condition que le médecin de l'établissement le reconnaisse comme dément. Il n'en pourra sortir qu'après avoir adressé une demande au Tribunal de l'endroit où est situé l'établissement qui, après les vérifications nécessaires, ordonnera, s'il y a lieu, la sortie immédiate. Il peut donc être retenu à l'asile bien qu'il y soit entré volontairement.

Le projet ne prévoit en faveur de l'aliéné indigent aucun recours contre l'établissement qui refuserait de l'admettre. Le troisième élément du droit au secours fait défaut. L'aliéné indigent ne possède, en réalité, que l'aptitude correspondant à l'obligation de secourir.

Mais, de ce que le projet indique les catégories d'individus appelés à bénéficier de ces dispositions, de ce qu'il pose les règles de domicile de secours, détermine les collectivités qui supporteront la charge de l'assistance, nous concluons que la place de ce projet est bien

(1) Rapport médical au Procureur de la République.

à côté des lois de 1893 sur l'assistance médicale gratuite et de 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Il procède du même principe et apparaît comme une nouvelle preuve de cette évolution de l'assistance facultative vers un régime d'assistance socialisée.

SECTION II

Projet d'assistance aux familles nombreuses

Nous pouvons maintenant apprécier l'œuvre accomplie par le législateur en matière d'assistance obligatoire. Nous avons vu que des lois successives ont organisé de grands services de bienfaisance publique destinés à secourir obligatoirement les enfants, les malades, les vieillards, les infirmes et les aliénés. Nous avons dit également, qu'il existait d'autres catégories en faveur desquelles on ne pouvait songer à appliquer les mêmes règles à cause des conséquences sociales qui en résulteraient. Nous voulons parler des indigents valides sans travail et nous avons indiqué comment l'intervention administrative du Bureau de bienfaisance se manifestait à leur égard par la distribution de secours en argent ou en nature. Nous avons également compris parmi ceux qui ne possèdent qu'une aptitude simple au secours, les veuves et les femmes enceintes sans ressources, les chefs des familles nombreuses et les convalescents.

Depuis que les apôtres de la repopulation ont jeté leur cri d'alarme, on s'est préoccupé d'organiser en faveur des familles nombreuses une assistance plus efficace que

celle du bureau de bienfaisance. C'est une préoccupation de ce genre qui a guidé le législateur dans la loi du 27 juin 1904 (1) quand il a institué des secours préventifs d'abandon permettant d'accorder des secours temporaires aux enfants appartenant à des familles pauvres.

Ces secours n'étant accordés qu'aux enfants et non aux parents, et n'étant de plus alloués que pendant les premières années de l'enfant, il en résulte que les chefs de familles nombreuses sont très peu soulagés. Les sommes relativement considérables consacrées à cette assistance sont donc dépensées sans profit appréciable. En fait, les familles nombreuses sont souvent réduites à vivre sans pouvoir se procurer le minimum indispensable à la vie normale.

C'est en vue de remédier à cet état de choses qu'une proposition de loi a été déposée à la Chambre le 15 novembre 1909.

Cette proposition, renvoyée à la Commission d'assistance et de prévoyance sociale, pose le principe de l'obligation. On s'est rendu compte, en effet, qu'on ne pouvait faire œuvre utile qu'en obligeant les collectivités à contribuer financièrement aux secours.

La proposition prévoit l'organisation d'un grand service d'assistance obligatoire analogue à celui organisé par la loi de 1905 en faveur des vieillards, mais adapté au but nouveau qu'il s'agit de réaliser et corrigé d'après les leçons de l'expérience.

Elle pose ce principe que « tout Français qui a la charge d'une famille d'au moins quatre enfants et qui possède des ressources inférieures à celles reconnues indispensables à la subsistance de sa famille dans le lieu

(1) Modifiée par la loi du 22 avril 1905.

de sa résidence, reçoit l'assistance instituée par la loi. Dans le cas où la famille est incomplète, notamment par la mort ou la disparition du père ou de la mère, il suffit de trois enfants pour donner droit à l'assistance. Sont considérés comme enfants, au sens de la loi :

1° Les enfants âgés de moins de 13 ans ;

2° Les enfants de 13 à 16 ans qui sont à la charge exclusive de leur famille et pour lesquels il est justifié d'un apprentissage sérieux ;

3° Les mineurs de 16 ans, infirmes ou incurables qui ne sont pas déjà assistés à raison de leur infirmité ou de leur incurabilité.

Sont considérés comme à la charge de la famille, au même titre que ses propres membres, les orphelins ou autres enfants dans le besoin qu'elle aurait recueillis. »

Le Conseil Général doit pourvoir à l'organisation du service ; à son défaut un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique interviendra.

Les dépenses sont supportées par les collectivités débitrices, commune, département ou Etat suivant que l'assisté à un domicile communal, départemental ou qu'il n'a pas de domicile. Ajoutons que ce domicile s'acquiert et se perd dans les conditions de la loi de 1893, sauf une différence : le délai d'acquisition ou de perte du domicile est porté à deux ans.

Le projet indique les ressources mises à la disposition des collectivités. Le département et l'Etat interviennent par des subventions. On revient au système des barèmes de 1893 et 1905, mais on supprime le barème C de la loi de 1905 (subvention directe et complémentaire de l'Etat) qui a été la source d'abus nombreux.

L'admission à l'assistance est soumise aux mêmes règles que dans la loi de 1905. Le chef de famille doit

produire une demande écrite au bureau d'assistance qui indique la quotité de l'allocation mensuelle. Le Conseil municipal statue en comité secret. La liste qu'il arrête est déposée au secrétariat de la mairie et avis de ce dépôt est donné par affiche. Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout chef de famille dont la demande a été rejetée, tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des familles omises ou indûment portées sur la liste. Le même droit appartient pendant trois mois au Préfet ou sous-préfet et au Contrôleur départemental. *(Cette disposition a pour but de permettre à l'administration préfectorale d'examiner les dossiers en temps voulu).*

Il est statué, par décision motivée, dans le délai d'un mois sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus par la Commission cantonale dans laquelle le contrôleur joue le rôle de commissaire du Gouvernement.

Les décisions de cette commission peuvent être déferées, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au Ministre de l'intérieur qui saisit la Commission centrale (1).

En résumé les dispositons de cette proposition sont calquées sur celles de la loi de 1905 pour la partie financière. L'obligation y est peut-être plus accentuée encore ; mais du fait que la proposition utilise les mêmes organismes en permettant à l'intéressé de se pourvoir devant des commissions administratives et non devant les tribunaux de droit commun pour réclamer le bénéfice de l'assistance ; nous concluons qu'elle établit et sanctionne une obligation sui générís en faveur

(1) Le Préfet, le Sous-Préfet et le Contrôleur ont trois mois.

du chef de famille intéressé, mais qu'elle ne lui reconnaît pas un droit de créance. En un mot elle n'institue pas « le droit aux secours publics ».

Nous croyons cependant que l'assistance obligatoire aux familles nombreuses, telle que l'ont comprise les auteurs de la proposition de loi, aurait d'heureuses conséquences. D'une part, elle nous paraît susceptible d'enrayer dans une certaine mesure la dépopulation de notre pays. D'autre part, l'aide apportée au chef d'une famille nombreuse lui assurerait le minimum indispensable à son existence et à celles des siens.

Dans ces conditions il est aisé de comprendre que le développement de la famille deviendrait une force au lieu d'être, comme on le voit, hélas, trop souvent de nos jours, un élément de désorganisation et de destruction.

CONCLUSION

Arrivé au terme de notre étude, nous pouvons jeter un coup d'œil sur l'ensemble du travail.

Nous avons vu qu'à l'origine l'assistance fut organisée en vertu de cette idée qu'il faut venir au secours du pauvre parce que les excès de sa misère pourraient faire de lui un révolté et créer un danger pour la paix de l'Etat. Plus tard, ce fut la notion de la charité qui présida à la création des établissements d'assistance ; puis, en raison des excès qui se produisirent, la monarchie administrative fut amenée à prendre des mesures de « défense sociale » contre les pauvres mendiants. De nouveaux abus eurent lieu en sens inverse, c'est-à-dire dans le sens de la répression. Les publicistes, les philosophes s'élevèrent alors avec force contre le système du « renfermement des pauvres ». De ce mouvement de pensées se dégagea un principe nouveau, fondé sur l'idée de justice et de fraternité, principe qui inspira toutes les lois sociales de la Révolution. C'est en son nom que la Constituante et la Législative proclamèrent le droit à l'assistance et que la Convention édicta une série de lois et décrets destinés à le faire passer du domaine de la théorie dans celui des faits.

Nous savons pourquoi ces tentatives échouèrent et comment les régimes politiques qui suivirent comprirent le devoir d'assistance.

C'est à la troisième République que revient l'honneur d'avoir organisé l'assistance publique sur des bases solides. Mais, là aussi, l'évolution s'est faite lentement : d'abord l'assistance facultative limitée au secours à domicile ; puis assistance obligatoire circonscrite au devoir social sans reconnaissance du droit corrélatif de l'individu au secours ; enfin, assistance obligatoire avec reconnaissance du droit de l'individu à l'allocation mensuelle ou au traitement hospitalier.

Nous avons étudié les théories et les faits, c'est-à-dire les lois votées en application des principes émis par les différentes écoles et examiné dans quelle mesure le droit au secours existe aujourd'hui dans notre législation.

Mais existent-il réellement ?

Nous avons dit que si un droit de créance était reconnu à l'indigent, les tribunaux de droit commun devraient être seuls compétents pour assurer le paiement de la « dette » d'assistance. De ce que cette conséquence logique n'a pas été admise dans les lois que nous avons étudiées, nous concluons que le droit au secours n'existe pas dans notre pays.

Certains auteurs affirment le contraire et disent que ce droit est réel, positif, qu'il est antérieur à la décision du pouvoir compétent. Ce n'est pas notre avis. Pour nous, la loi reconnaît seulement à certaines catégories (malades, vieillards), la possibilité de faire valoir leur titre à l'assistance devant les commissions administratives ; leur droit d'exiger un secours est postérieur aux décisions de ces commissions ; auparavant,

il n'existait pas, en vertu d'une créance préexistante, il n'était pas dû.

Faut-il maintenant craindre comme certains, la reconnaissance effective de ce droit ?

La proclamation du droit au secours en lui-même n'a rien qui doive nous effrayer « elle n'est pas un danger dès que la loi qui l'institue en limite les conditions et en détermine la mesure (1) ».

Mais si ce droit avec toutes ses conséquences juridiques était reconnu à tous les indigents, nous croyons fermement que la certitude du secours serait de nature à encourager l'imprévoyance, à tarir toutes les sources de l'activité, à faire disparaître le sentiment de l'honneur, de la dignité, de la personnalité humaine. Quant aux conséquences financières, nous n'osons les envisager. Or, il importe que la liberté individuelle ne soit pas mise en danger par l'idée d'assistance, que l'énergie de l'individu ne soit pas émoussée par la perspective d'un secours d'autant plus facile à demander qu'il est acquitté par la société, entité anonyme incapable d'inspirer un sentiment d'hésitation ou de gêne.

Il est donc nécessaire de ne point se départir d'une certaine prudence, d'une sage réserve : ni Etat-providence, ni Etat-gendarme, mais un juste milieu.

Toute législation sur les pauvres doit avoir pour fondement la justice. Nous rappelons les paroles de La Rochefoucaud-Liancourt : « Là où il existe une classe d'hommes sans subsistance, là existe une violation des droits de l'humanité, là l'équilibre social est rompu ».

Assistance insuffisante, c'est cruauté ; assistance superflue, c'est désordre et injustice puisque c'est

(1) BERTHÉLEMY : Préface du *Traité théorique et pratique d'Assistance publique*, de MM. DEROUIN, GORY et WORMS.

employer des fonds publics par de là l'exacte nécessité.

D'autre part, dit M. Barthélemy, « nier le droit à l'assistance, ce n'est pas prétendre qu'il est possible dans un Etat bien ordonné de laisser un fou même inoffensif mourir de faim, sous prétexte que sa conservation n'est pas utile à l'intérêt général. Il est au contraire conforme à cet intérêt que l'administration nous en défende, qu'elle entretienne des hôpitaux, des asiles d'incurables ou d'aliénés, qu'elle procure l'éducation des enfants trouvés ».

Dès lors, pourquoi discuter ce principe ? Nous estimons avec M. Barthélemy que « l'intervention plus ou moins active de l'administration en matière d'assistance est déterminée, non par des solutions théoriques, mais par des nécessités positives et par des constatations de fait générales et inéluctables ».

Toutes nos institutions actuelles d'assistance témoignent d'un grand effort chez nos gouvernants pour pallier, remédier dans une certaine mesure aux excès de la lutte économique et arriver à une meilleure répartition des secours aux malheureux. Dans le champs des douleurs humaines, chacun a ses parcelles à défricher. Les principes supérieurs de justice et d'intérêt public définissent et limitent les obligations de l'Etat ; le département et la commune contribuent également à soulager la misère chacun dans la limite de leurs moyens.

Il en est de même dans le système de l'assurance sociale. L'Etat encourage non seulement l'initiative privée par des subventions, mais il contraint encore au nom de l'intérêt social, les individus à s'assurer afin d'empêcher les défauts de prévoyance.

Les lois d'assistance et les lois de prévoyance se complètent ; et, de même que l'action de la bienfaisance

privée va nécessairement en se restreignant à mesure que la collectivité, par l'institution de l'assistance obligatoire prend davantage conscience de ses devoirs, de même, la loi sur les retraites ouvrières, récemment votée, aura pour effet de diminuer l'intensité de l'effort que les lois d'assistance demandent aux collectivités. La loi du 5 avril 1910 aura pour conséquence indirecte mais certaine d'alléger le fardeau d'assistance. Cette loi et celle du 14 juillet 1905 tendent au même but : préserver la vieillesse de la misère. Elles finiront par se rejoindre, par se pénétrer et se fondre dans un vaste système d'assurance et de prévoyance sociale qui constituera, espérons-le, le régime de l'avenir.

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu :

Le Président,

BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS. — Aperçu préliminaire — Définitions	Pages
— Position du sujet	1 à 6

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

SECTION I. — <i>Ce que nous entendons par droit aux secours.</i>	
<i>Conditions d'existence de ce droit</i>	7 à 11

SECTION II. — <i>A quelles catégories de malheureux le droit aux secours pourrait-il être éventuellement reconnu</i>	11 à 14
--	---------

CHAPITRE II

Notions de doctrines — Fondements théoriques du droit aux secours

SECTION I. — *La doctrine fataliste ou « l'École dure » :*

Certains sociologues ont appliqué à l'espèce humaine le principe suivant lequel le principal facteur de l'évolution réside dans la concurrence vitale et la sélection naturelle. Partant de là, ils ont conclu qu'en assistant les faibles, on empêchait la sélection naturelle et on retardait le progrès. — Conséquences. 14 à 19

SECTION II. — *L'assistance considérée comme un « devoir individuel » :*

(Les individualistes partent de cette idée que l'organisation sociale doit se subordonner au libre développement des personnalités et que toute entrave à ce développement ne peut se faire qu'au détriment du progrès matériel de la société et de la valeur morale de l'individu). 19 à 23

SECTION III. — <i>L'assistance considérée comme « vertu sociale » :</i> D'après certains théoriciens, le rôle de l'Etat consiste simplement à protéger les individus, à assurer leur sécurité. Pour eux, l'assistance ne peut être qu'une « vertu sociale » ou une obligation morale que l'Etat peut accomplir ou ne pas accomplir	23 à 25
SECTION IV. — <i>L'assistance considérée comme « nécessité » d'ordre social :</i> Dans un pays de libre concurrence, l'assistance légale s'impose comme une nécessité d'ordre social. — La misère est mauvaise conseillère : l'individu demandera au crime ce que le travail ne pourra lui donner)	25 à 27
SECTION V. — <i>L'assistance considérée comme « acte de justice réparatrice » :</i> La société, par suite des crises économiques ou de la mauvaise organisation des services d'hygiène est en grande partie responsable de l'état de gêne et de maladie dans lequel se trouvent certains de ses membres.	27 à 29
SECTION VI. — <i>L'assistance considérée comme « devoir collectif » ou « devoir social » :</i> Quand les individus se dérobent à leur devoir de charité, l'Etat représentant la collectivité doit intervenir et secourir ; il se substitue à eux	29 à 31
SECTION VII. — <i>L'assistance considérée comme « dette sociale » :</i> L'homme, en naissant, en entrant dans la vie sociale, est appelé à bénéficier des travaux matériels et intellectuels de ceux qui l'ont précédé ; il jouit gratuitement de ces avantages légués par les générations. C'est pour lui un droit. Mais tous les hommes, par suite de hasards, de circonstances indépendantes de leur intelligence, de leur volonté, ne profitent pas également de ces avantages, ce qui n'est pas juste. La société doit donc intervenir et garantir les individus contre les inégalités qui lèsent leur droit. (Le Solidarisme — Ses fondements philosophiques et juridiques, ses conséquences.)	33 à 38

DEUXIÈME PARTIE. — Historique

CHAPITRE PREMIER

Influence de l'Eglise — Le Rôle de la Monarchie

SECTION 1. — <i>Des origines au Christianisme et à la Féodalité :</i> L'antiquité païenne et la solidarité étroite — La notion religieuse de la charité — Son influence — Ses conséquences.	39 à 41
--	---------

SECTION II. — <i>La monarchie administrative et la « défense sociale » :</i>	
Introduction de l'élément laïque dans l'administration de la charité. — L'assistance se libère de la tutelle de l'Eglise sans toutefois cesser de subir son influence — Les édits de la monarchie consacrent le principe de l'assistance locale. — La répression contre les mendiants. — Réaction.. . . .	41 à 46

CHAPITRE II

Evolution de la notion du secours public

SECTION I. — <i>La Révolution et l'Egalitarisme :</i>	
Principes nouveaux. — Proclamation du droit à l'assistance. — La Constituante et son comité de mendicité. — La législative et le comité de secours publics. — La Convention : ses idées en matière d'assistance, son œuvre législative (consécration légale du domicile de secours). — Résultats. — Influence sur la législation postérieure).	46 à 56
SECTION II. — <i>La crise de « l'Egalitarisme » et la « Charité légale » :</i>	
Abandon du principe du droit à l'assistance. — Renaissance de la bienfaisance privée. — Le Directoire. — Le Consulat. — L'Empire : assistance essentiellement facultative. — La Restauration : l'assistance revêt un caractère confessionnel. — Monarchie de juillet ; loi de 1838 sur les aliénés. — Révolution de 1848 : réapparition du droit à l'assistance. — Naissance de l'idée de solidarité. — Echec de cette tentative. — L'œuvre du second Empire	56 à 61

TROISIÈME PARTIE

**Dans quelle mesure le droit aux secours existe
aujourd'hui en France**

CHAPITRE PREMIER

« Indigents valides » ou « valides sans travail »

Doit-on les secourir ? Comment et par qui ils sont secourus.	
Rôle des bureaux de bienfaisance.	61 à 63

CHAPITRE II

Régime d'assistance obligatoire

SECTION I. — <i>Enfants assistés : loi du 27 juin 1904 :</i>	
Raisons qui militent en faveur de l'assistance publique aux enfants. — Catégories. — Modes d'admission. — Domicile de	

secours. — Ressources financières du service. — Sanction de l'obligation.	63 à 68
SECTION II. — <i>Assistance aux malades : loi du 15 juillet 1893 :</i>	
Application de la doctrine du « devoir social ». — Caractères généraux de la loi. — Conditions à remplir pour être admis au bénéfice de l'assistance médicale gratuite. — Collectivités débitrices. — Ressources du service. — Sanction de l'obligation : recours devant la commission cantonale. — Caractères de cette commission	68 à 77
SECTION III. — <i>Assistance aux vieillards infirmes et incurables : loi du 14 juillet 1905 :</i>	
Application partielle de la doctrine du solidarisme. — Bénéficiaires. — Conditions d'admission à l'assistance. — Ressources du service. — Sanction de l'obligation : recours devant les commissions cantonale et centrale. — Ces commissions sont-elles des juridictions ou de simples autorités administratives ? — Conséquences.	77 à 95

CHAPITRE III

Projets à l'étude au Parlement

SECTION I. — <i>Assistance obligatoire aux aliénés :</i>	
Critiques adressées à la loi de 1838. — Le régime des aliénés doit être une loi de défense personnelle et sociale aussi bien qu'une loi d'assistance. — Le projet voté par la Chambre s'inspire de la théorie du « devoir social ». — Conditions d'admission. — Ressources financières. — Sanction de l'obligation.	95 à 104
SECTION II. — <i>Assistance aux familles nombreuses :</i>	
Intérêt social qui s'attache à la solution de la question. — Bénéficiaires. — Collectivités débitrices. — Institution d'un contrôle sur place : son caractère obligatoire. — Faculté pour les assistés de réclamer contre les décisions du Conseil municipal. — Caractères de ce secours. — Conséquences.	104 à 109

CONCLUSION

Le droit aux secours existe-t-il dans notre pays

Si un droit de créance était reconnu à l'indigent, les tribunaux de droit commun devraient être seuls compétents pour assurer le paiement de la « dette » d'assistance. Cette conséquence logique n'a pas été admise dans les lois que nous avons étudiées. Il faut en conclure, semble-t-il, que le droit aux secours n'existe pas en France. — Certains auteurs affirment le contraire :

leurs raisons. — Faut-il craindre la reconnaissance effective de ce droit ? Conséquences. — En réalité l'intervention administrative est déterminée non par des solutions théoriques, mais par des nécessités positives. — Orientation des idées ver un système d'assurance sociale 109 à 114





BIBLIOGRAPHIE

Lois. — Décrets. — Circulaires.

Archives parlementaires.

Journaux Officiels (*Comptes-rendus des séances*).

Revue politique et parlementaire.

Revue bleue.

Documents parlementaires (*Rapports divers*).

Pandectes françaises, IX-XXXV.

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, *Paris 1906*.

— *Préface du Traité théorique d'Assistance publique, de*
MM. DEBOUIN, GORY et WORMS, *Paris 1900*.

BOUGLÉ. — Le Solidarisme, *Paris 1907*.

CAMPAGNOLE. — L'Assistance médicale gratuite, *Paris 1894*.

CAUWÈS. — Cours d'Économie politique, *Paris 1893*.

DEROIN. — Traité du domicile de secours, *Paris 1899*.

DEROIN, GOHY et WORMS. — Traité théorique et pratique d'assistance
publique, *Paris 1900*.

DUCROCQ. — Cours de Droit administratif.

FLEURY-RAVARIN. — L'Assistance communale en France, *Paris 1881*.

GIDE. — Cours d'Économie politique, *Paris 1909*.

HAURIOU. — Précis de Droit administratif et de droit public, *Paris 1903*.

LÉON BOURGEOIS. — La Solidarité, *1896*.

PLANQUE. — Du droit à l'assistance (*thèse*), *Paris 1903*.

P. LEROY-BEAULIEU. — Traité théorique et pratique de l'Économie
politique

— Évolution du Socialisme depuis 1895.

PAUL BEAUREGARD. — *Préface de l'Assistance aux vieillards, infirmes
et incurables*.

RÉVILLON. — L'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables (*thèse*),
Paris 1906.

RENÉ WORMS. — Les Principes biologiques de l'Évolution sociale,
Paris 1910.

ROUSSEL. — L'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables (*thèse*),
Paris 1906.

STRAUSS. — Assistance sociale, *Paris 1900*.

